الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الجلفة

الموضوع :

الدليل لإجتياز مسابقة متصرف إداري

سلسلة محاضرات ودروس

الاقتصاد والمالية العامة

* الاقتصاد العام   * المالية العامة

القانون العام

* القانون الدستوري   * القانون الإداري

من إعداد:

مجيدي فتحي

السنة: 2009- 2010

بسم الله الرحمان الرحيم

قال الله عزّ وجلّ



صدق الله العظيم

عن الرسول صلى الله عليه وسلم أن قال :

" مَنْ سَلَكَ طَرِيقاً يَبْتَغِي فِيهِ عِلْماً سَلَكَ اللهُ لَهُ طَرِيقاً إِلَى الجَنَّةِ وَإِنّ المَلاَئِكَةُ لَتَضَعُ أَجْنِحَتَهَا رِضَاءً لِطَالِبِ الْعِلْمِ وَإِنّ الْعَالِمَ لَيَسْتَغْفِرُ لَهُ مَنْ فِي السَمَاوَاتِ وَمَنْ فِي الأَرْضِ حَتَى الحِيتَانُ فِي المَاءِ وَفَضْلُ العَالِمِ عَلَى العَابِدِ كَفَضْلِ القَمَرِ عَلَى سَائِرِ الكَوَاكِبِ إِنَ العُلَمَاءَ وَرَثَةُ الأَنْبِيَاءَ لَمْ يُوَرِّثُوا دِينَارًا وَلاَ دِرْهَماً إِنَمَا وَرَثُوا العِلْمَ فَمَنْ أَخَذَ بِهِ أَخَذَ بِحَظٍّ وَافِرٍ "

رواه الترمذي

صدق رسول الله

بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله ، اللهم صلي على محمد وعلى آل محمد كما صليت على إبراهيم وعلى آل إبراهيم في العالمين إنك حميد مجيد ، اللهم بارك على محمد وعلى آل محمد كما باركت على إبراهيم وعلى آل إبراهيم في العالمين إنك حميد مجيد .

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله .

الشكر والحمد كثيرا أولا وأخيرا لله وحده العلي القدير الذي وفقنا لإتمام هذه السلسلة من المحاضرات ومنحنا القوة والصبر

أما بعد :

كما هو معلوم أن الطلبة المتخرجين من الجامعة وخاصة طلبة الليسانس مقبلين على دخول عامل الشغل، وهذا لن يكون إلا عن طريق إجراء مسابقة لإثبات أحقيتهم وجدارتهم لهذا المنصب وهذا في مختلف التخصصات المعلنة في الإدارات والمؤسسات العامة .

ولتسهيل ذلك على الطلبة الكرام تم بحمد الله تعالى وعونه إنجاز سلسلة محاضرات ودروس لمجموعة من المواد في الاقتصاد والمالية العامة وفي القانون الدستوري والقانون الإداري، التي تشمل بعض التخصصات في الجامعة منها العلوم التجارية والعلوم الاقتصادية والعلوم التسيير والعلوم القانونية والإدارية، وتم الأخذ بعين الاعتبار في إنجاز هذه الدروس التركيز على مجموعة من الكتب والمراجع القيمة وذلك محاولة منا الإلمام بجوانب عديدة لفهم تلك المواد وتقديمها على أحسن صورة، وقد تم الاعتماد طريقة تهميش المراجع ليستطيع كل المتطلعين لهذا العمل أن يتوسعوا في المعلومات بأن يذهبوا إلى المراجع الأصلية التي أنجزت منها هذه السلسلة من الدروس .

وفي الأخير نرجو من الله تعالى أن يكون هذا العمل بادرة خير لأعمال أفضل في المستقبل

والصلاة والسلام على رسول الله

والله ولي التوفيق

أخوكم في الله مجيدي فتحي


مدخل الاقتصاد

القسم الأول

توطئة:

مفهوم المشكلة الاقتصادية:

من بين الحقائق التي تواجه كافة المجتمعات الإنسانية وبغض النظر عن مرحلة التطور الاقتصادي أو نوعية النظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المطبقة في هذه المجتمعات فيضل الصراع القائم ما بين الطبيعة والإنسان والهدف منه الوصول إلى حل أو ما يسمى **المشكلة الاقتصادية** فنجد أصلا وجود المشكلة الاقتصادية هو الوصول إلى حل ويكمن هذا الحل في محاولة أن يفكر الفرد أو المجتمع بإشباع حاجاته (أي محاولة إيجاد التوازن بين الموارد والحاجات)، إلا أن حاجات الإنسان دوما غير محدودة (متزايدة) أما الموارد الطبيعية فهي محدودة وتتصف بالندرة.

والندرة في حد ذاتها هي مشكلة ذات طابع نسبي (قد تكون موجودة عند مجتمع ولا توجد عند مجتمع آخر" ظاهرة نسبية")، فهي تتوقف على العلاقة بين الوارد والحاجات وليست على كمياتها المطلقة، وتعتبر الندرة هي محرك لنشأة المشكلة الاقتصادية فمثلا مادة النفط رغم توفرها بكميات كبيرة في العالم إلا أنها تضل سلعة نادرة لأن ما ينتج منها أقل مما نحتاج، ويمكننا مواجهة المشكلة الاقتصادية بتقليل من الحاجات أو زيادة الموارد أو ببذل جهد أكبر .

كما ان طريقة معالجة المشكلة الاقتصادية تختلف من مجتمع إلى آخر فمن الملاحظ أنها تكون أكثر حدة في المجتمعات المتخلفة وأقل حدة في المجتمعات المتطورة وإذا ما نظر إلى الندرة كمشكلة اقتصادية فإن مسؤوليتها تتوزع في المجتمعات المجتمع بين الطبيعة والإنسان والندرة كظاهرة اقتصادية تبدأ في التنامي مع التطور والتقدم المستمر في المجتمعات فعدد الحاجات في تزايد والموارد الطبيعية محدودة.[1]

فما هي هذه الحاجات البشرية وما هي وسائل إشباعها ؟.

إن المشكلة الاقتصادية هي أن يشعر الإنسان بوجود حاجات يجب أن يلبيها ورغبات تلح عليه بالشعور فيدفعه هذا الشعور إلى التفكير في أمر تدبير المارد أو الأموال اللازمة إشباعها عن طريق بذله لجهد إنساني معين يدخل في دائرة النشاط الاقتصادي.

مفهوم الحاجة: يحتاج الإنسان إلى العديد من السلع والخدمات لإشباع ما يشعر به من رغبات أو حاجات ورغم أن المفهومين متقاربان إلا انهما مختلفان، فالرغبة تترجم "إلى شعور الشخص بالميل للحصول على شيء يختلف باختلاف حدة أو مدى أهمية هذا الشيء في نظر صاحب الرغبة" وقد نشأت هذه الرغبة عن وجود حاجة حقيقية هي الشيء المطلوب.

[1] – مختار حميدة، **محاضرة في مدخل الاقتصاد**، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة 2008/2007

مدخـــــل الاقتصــــــاد

تعاريف الحاجة

التعريف 1: "الحاجة لا تعدوا أن تكون مجرد الرغبة في الحصول على وسائل لازمة لوجود الإنسان أو المحافظة عليه أو العمل على تقدمه" . ((رفعت المحجوب، الاقتصاد السياسي)).

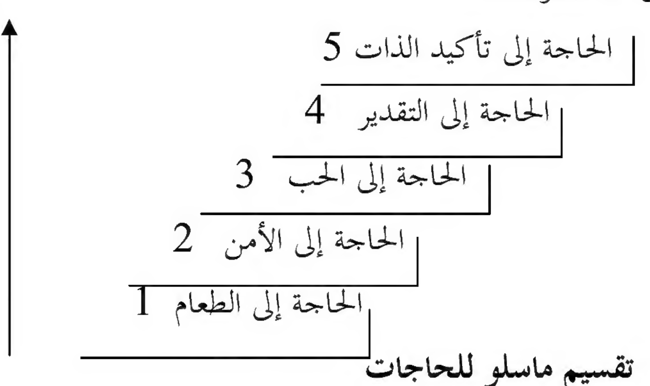
التعريف2: "الحاجة هي شعور الشخص بالرغبة بالحصول على شيء معين ويوافق هذا الشعور عادة إحساس بالحرمان وبالألم وعدم الرضا، الأمر الذي يدفع بصاحب الحاجة للسعي إلى تلبيتها وذلك بالحصول على الشيء المطلوب عندئذ يحل محل الشعور الأول إحساس بالارتياح أو اللذة ومنه قيل بأن الحاجات هي محور كل نشاط اقتصادي" ((عجمي رجب، مبادئ الاقتصاد السياسي)).

فالحاجة وفق التعاريف الاقتصادية السابقة: "تعتبر هي الرغبة في الحصول إلى شيء معين ولا تقتصر فقط إلى الحاجات الضرورية".[1]

أقسام الحاجة:

لقد تعددت تقسيمات الحاجة البشرية من وجهة نظر الأفراد وللمجتمعات وأهمها التقسيمات التالية:

1- تقسيم الحاجات من وجهة نظر علم النفس: ويعتمد هذا التقسيم على سبب رئيسي هو ظهور سلوك الأفراد فتنقسم الحاجات إلى 5 مستويات:



تقسيم ماسلو للحاجات

2- تقسيم الحاجات من وجهة نظر علم الاجتماع:[2]

أ- بالنظر إلى الحاجات بمدى تأثير المجتمعات على سلوك الأفراد:

* الحاجات الأساسية: وهي حاجة تنشأ من السلوك الإنسان في الحياة وتنشأ من خلال تعايش الفرد في المجتمع.

* حاجات مشتقة: هي حاجات يتخذها الإنسان لإرضاء حاجاته الإنسانية مثل حاجة الإنسان للأمن تقتضي حاجة الإنسان إلى المال كما أن حاجة الإنسان إلى المال تقتضي حاجته إلى العمل.

ب- بالنظر إلى حاجة من زاوية صاحب العمل :

* حاجة خاصة: وهي ما يحتاجه الفرد لنفسه أو لأفراد أسرته

* حاجة عامة: وهي الحاجات المطلوبة من المجتمع كله.

[1] - مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[2] - مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

3- تقسيم الحاجات من وجهة علم الاقتصاد:

الخصائص النظرية: حيث هي قابلة للإشباع، التشبع، الإلزام، القياس

الخصائص الديناميكية: وهي تكرار شعور الإنسان بالرغبة في الحصول إلى حاجاته والاستمرار فيها وتعبير عنها بالتكرار.

أ- التكرار: أي تكرار الحاجات البشرية يعني معاودة شعور الفرد بالحاجة وظهور نفس الرغبة في أوقات متكررة إلا أنه يجب علينا أن نفرق بين طبيعة الحاجة ووسيلة إشباعها.

ب- التعدي: ويقصد به انتقال الرغبات والشعور بالحاجة عبر عبر الأماكن والأزمنة وذلك إما بطلب سلعة معينة تكون خارج الحدود الجغرافية أو انتقال الشعور عبر الأزمنة المختلفة والأجيال المتعاقبة عبر البشر وهذا ما يسميه بالتعدي الزمني للحاجات، وتنحصر أسباب تكرار الحاجات في طبيعة الأفراد والظروف المحيطة بهم وبهذا تظهر الخاصية الديناميكية الثالثة وهي التزايد.

ج- التزايد في الحاجات: والتزايد هنا يختلف عن التكرار حيث أن التزايد في الحاجات يعني الزيادة أو الإضافة كماً ونوعاً.

وتظهر الحاجات البشرية الجديدة تتطلب الإشباع لم تكن موجودة من قبل فازايد الكمي للحاجات له عدة حاجات (أسباب):

- الزيادة السكانية.
- اتساع رقعة الأسواق
- السياسات الاقتصادية للدول الصناعية.
- التغير المستمر في النمط الاستهلاكي.
- الائتمان الجيد والتسويق الفعال.[1]

علاقة الاقتصاد السياسي بالعلوم الأخرى

- تعريف الاقتصاد السياسي: لقد اختلف الاقتصاديون في تعريف ا

[1] - مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

مدخـــــل الاقتصـــــاد

تاريخ الفكر الاقتصادي:

يقتصر تاريخ الفكر الاقتصادي على دراسة تطور لأفكار والنظريات الاقتصادية وخاصة أولى هذه النظريات كدراسة الفكر الاقتصادي عند الرأسماليين عموما (التجاريون-الطبيعيون-الكلاسيكيون- الكلاسيكيون الجدد...إلخ)، أما تاريخ الوقائع الاقتصادية فيهتم بدراسة تطور الأحداث الاقتصادية مثلا ظهور المبادلة التجارية، الثورة الصناعية فنتكلم عن المقايضة ثم آليات السوق، العرض والطلب. أما العلاقات الاقتصادية الدولية فتهتم بدراسة الأنشطة والظواهر الاقتصادية التي تتعدى نتائجها الحدود السياسية للدولة ومن ثم فإنها تهتم بالعلاقات التجارية والمبادلات والتدفقات النقدية الدولية وأهم موضوعات العلاقات الاقتصادية الدولية أو ما تسميه **بالاقتصاد الدولي**.[1]

الاقتصاد الدولي: يدرس ميزان المدفوعات، السياسات التجارية، أسعار الصرف، الحروب الدولية.

الاقتصاد النقدي والمصرفي: يهتم هذا الفرع بكل الموضوعات التي تدرس النقود وتأثيرها على الاقتصاديات الوطنية كمشاكل النقود، مستويات الأسعار، التضخم، الاقتصاد العام، المالية العامة، الاقتصاد المالي.

-الاقتصاد العام: هو ذلك الفرع الذي يدرس سعي الدولة في نشاطها الاقتصادي من أجل تحقيق أهداف المجتمع حيث أن هذا النشاط المقصود يختلف عن النشاط الاقتصادي الخاص من حيث الأهداف، كما أن آليات السوق لا تتدخل في تحديد السعر كما أن الدولة تنفرد بالسيطرة على مثل هذه القطاعات ويطغى عليها الجانب السياسي.

- المالية العامة: هي الركيزة التي تعتمد عليها دراسة الاقتصاد العام والمؤسسة المالية وهو البحث عن إيرادات والموازنة بينها وبين كيفية توزيع النفقات.

-الاقتصاد المالي: يهتم بدراسة الآليات التي تنتج عنها السياسة المالية

المدارس الاقتصادية

المدرسة التجارية:

في بادئ الأمر وقبل التطرق في المدرسة التجارية نقوم بكشف أهم الظروف التي أدت إلى ظهور الفكر الاقتصادي التجاري أو ما يسمى الفكر الرأسمالي التجاري وهذه الظروف تكون على النحو الآتي:[2]

أ- ازدياد أهمية التجارة الخارجية: فبعد سقوط النظام الإقطاعي والذي يعتمد على امتلاك العبيد والفلاحين واستغلالهم لخدمة الأرض حيث كان منتشرا ذلك بكثرة خصوصا في أوربا فما كان على المتحررين إلا الهروب وبالتالي الانشغال بالتجارة إلا أن التجارة الداخلية لم تلبي لهم حاجياتهم فلم تعرف اتساعا آنذاك فتوجهوا إلى التجارة الخارجية وبازدياد النشاط التجاري زاد ثراء التجار وأصبحت طبقة التجار طبقة اجتماعية قوية وهناك العديد من الأسباب التي أدت إلى نمو التجارة الخارجية منها:

- اكتشاف أوربا طرق تجارية حديثة مثل طريق الرجاء الصالح نحو الهند والشرق الأقصى.
- اكتشاف القارة الأمريكية من طرف كرستوف كلومبوس

[1] - مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[2] - مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

– اكتشاف المناجم الغنية بالذهب في هذه القارة

فتبعا لهذه الظروف آل النظام الإقطاعي إلى الزوال وزادت سيطرة التجار على المدن من خلال اتحادهم مع الملك فقد زادت الثروة في التكاثر خصوصا للدول السباقة لاستعمار أميركا وكانت إسبانيا والبرتغال في مقدمة هذه الدول بحكم التموقع الجغرافي ثم تلتها في ذلك هولندا، فرنسا، انجلترا، ولكثرة وجود مناجم الذهب للقارة الأمريكية أصبح النقد الذهبي متوفر فقد عرفت الأسعار ارتفاعا لم يسبق له مثيل وسميت تلك الفترة بثورة الأسعار.

ب– ظهور قوميات أوروبية: نتيجة لاتحاد التجار مع الملك وإشراكهم في القضاء على سلطة النبلاء والإقطاعيين كانت تلك هي النواة الأولى لظهور الدولة الأوروبية الحديثة لجماعة ستخضع لقوة مركزية واحدة أما القوة الثانية التي ظهرت بالتوازي فهي القوميات الأوروبية.

ج– عنصر النهضة الأوروبي: إن التطور الفكري التي عرفته أوربا هي السبب الممهد لوجود تطور اقتصادي وسياسي وهذه الثورة الفكرية صاحبت عهد الرأسمالية التجارية وظهور على إثر ذلك خلاف بين الطبقة الجديدة هذه والكنيسة وذلك على إثر فصل مهام الحاكم عن مهام الكنيسة التي كانت تتدخل بأمور الحياة الاقتصادية منها والسياسية لم تعد تتولى إلا الأمور الروحية والدينية.

المبادئ الاقتصادية للمدرسة التجارية:

يعتبر علماء الفكر الاقتصادي أن فلسفة المدرسة التجارية قامت على أربعة مبادئ:[1]

- زيادة حجم السكان.
- الثورة هي ما تملكه الدولة من معادن نفيسة.
- الاهتمام بالتجارة الخارجية ثم القطاعات الأخرى.
- ترتيب أوجه النشاط الاقتصادي.

أ– زيادة حجم السكان: إن الدعوى إلى زيادة حجم السكان أساسها أن الدولة الأوروبية تعاني من نقص سكاني إثر الحروب التي عرفتها آن ذاك والأمراض الفتاكة التي تعرفها أوربا كما أن الكثافة السكانية تناقصت بسبب الهجرة إلى القارة المكتشفة والنشاط التجاري لا يمكن له أن يتطور دون ارتفاع الحجم السكاني فالهدف من زيادة السكان كان من أجل انشغالهم بالمناجم واستخراج المعادن النفيسة ولمشاركتهم في الحروب أو لسيطرة الدولة المركزية.

ب– المعادن النفيسة: يرى التجاريون أن قوة الدولة تكمن في ما تملكه من معادن نفيسة وذلك لاعتقادهم أن الذهب والفضة تعمل على رفع الأسعار وأن ارتفاع الأسعار في نظرهم يؤدي إلى توسيع النشاط التجاري.

ج– الاهتمام بالتجارة الخارجية: يعتقد التجاريون أن زيادة النشاط التجاري تعمل على الزيادة في الفائض والذي بدوره يزيد من ثراء الدولة ويعوضها عن افتقارها لمناجم الذهب والفضة، فالفائض المحقق في الميزات التجاري يعمل على تطوير الجهاز الإنتاجي وتقوية الدولة.

---

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

د– ترتيب أوجه النشاط الاقتصادي: يعتقد التجاريون أن النشاط الوحيد الذي يعمل على زيادة المعادن النفيسة هو النشاط التجاري فقط إلا أنهم يولون الأهمية لدرجة أقل للنشاط الصناعي لأنهم يرون بأن النشاط الصناعي يعمل على جلب الذهب والفضة ، حيث يساعد في صناعة الأدوات الحربية واستخراج المعادن النفيسة من باطن الأرض والأهمية التي كان يوليها التجاريون للتجارة الخارجية كان الهدف منها هو أن تتحصل الدولة على أكبر كمية من المعادن النفيسة ففرض شروط آنذاك للرقابة على حركة الذهب والفضة فقد كان التوجه في أواخر العصور الوسطى هو الاحتفاظ بالمعادن النفيسة فمثلا في انجلترا عين موظف الضرائب وعلى المستوردين ودعم المصدرين لتزداد كمية الذهب والفضة وقد فرضت قيود على خروج المعادن النفيسة فلجأ بعض التجار إلى التعامل بالأوراق المالية لتحل محل السبائك الذهبية فكانت السبائك الذهبية تترك عند كبار التجار وتسلم مكانها أوراق نقدية يستعملها التاجر محل النقود الذهبية فأصبح هنالك متخصصين في تحويل هذه السبائك الذهبية إلى أوراق تجارية وذلك للحفاظ على كمية الذهب الموجودة داخل الدولة فأصبحت المعاملات تسوى بهذه الأوراق ومنذ ذلك الوقت ظهرت طبقة الماليين ويعتقد أن هذه المرحلة هي التي مهدت إلى ظهور البنوك.

الأصول والاتجاهات الفكرية للفكر التجاري (العلاقة بين ثروة الدولة وما لديها من معادن نفيسة):

تتلخص الفكرة الأساسية التي يقوم عليها أفكار مفكري المدرسة التجارية في الاعتقاد بأن المعادن النفيسة وعلى الأخص الذهب والفضة هما أساس الثروة الحقيقية ومن ثم يكون المظهر الحقيقي لاغتناء الدول هو تراكم هذه المعادن لديها (النقود في هذه الفترة كانت تتمثل في النقود المعدنية) وبتالي يجب أن تتجه كل دولة إلى زيادة ما تحصل عليه من هذه المعادن التي تتمثل في الثروة. وبالترتيب على هذه الفكرة فقد ذهب التجاريون إلى ضرورة أن تتولى الدولة بنفسها مهمة الحصول على المعادن المشار إليها.

وبالتطبيق لما سبق يتعين على الدولة أن تحتفظ بالمعادن النفيسة الموجودة لديها وأن تسعى لاقتناء أكبر قدر من المعادن التي لا تتوفر لديها، وفي سبيل هذا الهدف فإن التجاريين يشيرون بإتباعها عدد من الوسائل أهمها العمل على استغلال المناجم المنتجة لهذه المعادن، ومنع خروجها من الدولة وتشجيع قدومها إليها. ويلاحظ أنه وإن كانت الوسيلة الأولى (الاستغلال المنجمي) ليست في متناول سائر الدول فإن الحال ليس كذلك بالنسبة للوسيلتين الأخيرتين (المنع والتشجيع)، وحتى تستطيع الدولة منع خروج الذهب والفضة منها وتشجيع دخولها إليها، فإنه يتحتم عليها أن تقلل من وارداتها من الدول الأخرى وأن تزيد من صادراتها إلى هذه الدول وهو ما يعني الوصول إلى ميزان تجاري في صالح الدولة بحيث يجلب إليها المعادن النفيسة والعكس إذا كانت وارداتها أكبر.[1]

وحتى يتسنى للدولة أن تحقق هذه الهدف الأخير فإنه يجب عليها أن تتدخل لتنظيم كل من الصناعة والتجارة، ويستهدف تنظيم الصناعة جعلها قادرة على الإنتاج بأرخص الأسعار وللدولة أن تستخدم في هذا أساليب متعددة مثل تشجيع زيادة السكان ووضع نظام العمل الإجباري وإنشاء الصناعات المملوكة للدولة.

[1] - عادل أحمد حشيش، **تاريخ الفكر الاقتصادي والنقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية**، مكتب كريدنية اخوان، بيروت1979، ص12

وغني عن البيان أن الزراعة لم تحظ من التجاريين بتقدير يذكر مع أن العناية بأمرها قد يساعد على انخفاض أثمان المواد الغذائية والحد من استيرادها، غير أن ذلك لم يكن هو مسلكهم، ويفسر ذلك بأنهم لم يجدوا في الزراعة مجالا للحصول على المعدن النفيس ولهذا هو مسلكهم ويفسر ذلك بأنهم لم يجدوا في الزراعة مجالا للحصول على المعدن النفيس ولهذا فقد جاءت الزراعة في ذيل قائمة أوجه النشاط الاقتصادي التي تضيف إلى الثروة.

ولقد حاول التجاريون الكشف عن السبب الحقيقي لظاهرة ارتفاع السعار التي عمت في عصرهم كافة الدول الأوربية ولقد أعطيت في هذا الشأن تفسيرات مختلفة ومتعددة ولعل من أبرز هذه التفسيرات ما ذهب إليه الكاتب الفرنسي **جان بودان** (**1568**) من أن [1]:

ارتفاع الأسعار إنما يرجع لزيادة كمية النقود التي دخلت هذه الدولة على أثر زيادة ورود الذهب والفضة إليها من العالم الجديد، وبالتالي فإن تغيرات مستوى الأسعار تتوقف على تغييرات كمية النقود، فإذا زادت كمية النقود ارتفعت الأسعار وانخفضت القوة الشرائية للنقود وإن نقصت هذه الكمية انخفضت الأسعار وارتفعت القوة الشرائية للنقود. وهكذا فقد وضع **جان بودان** بهذا التحليل أسس النظرية التي عرفت باسم **النظرية الكمية في قيمة النقود** التي لعبت دورا هاما في الفكر الاقتصادي اللاحق وظلت مأخوذ بها حتى منتصف القرن 20م.

ويلاحظ أخيرا أن الغاية النهائية من السياسة الاقتصادية في نظر التجاريين كانت تنحصر في قوة الدولة وعظمتها، أما رفاهية الفرد فقد كانت فكرة غريبة عليهم، فلم يدر في أفكارهم أن يكون هدف السياسة الاقتصادية هو العدل عل إشباع حاجات الفرد وزيادة رفاهيته ومن هنا كانت نظريتهم إلى السكان، فكلما زاد حجم السكان كانت الدولة أكثر قدر على إنشاء الجيوش القوية وتحمل خسائر الحروب، ومن ناحية أخرى فإن زيادة حجم السكان يؤدي إلى زيادة اليد العاملة ورخصها مما يساعد على نمو الصناعة، أما ما يترتب على ذلك من احتمال ضغط على الموارد الغذائية وانخفاض مستوى المعيشة فهؤلاء فقد كانت فكرة بعيدة كل البعد من آفاق التجاريين.

السياسات الاقتصادية لمدرسة التجاريين (المذهب التجاري لدى الأوربيين):

لقد أخذت سياسة التجاريين صورا مختلفة في التطبيق تبعا للظروف والأوضاع التي كانت تواجه الدول المعتقدة في جدوى هذه السياسة فكانت السياسة المعدنية التي دامت في إسبانيا خلال ق16 والسياسة الصناعية التي ازدهرت في فرنسا في ق17 والسياسة التجارية المطبقة في انجلترا في غضون القرن 17 والنصف الأول من القرن 18.

أ- السياسة المعدنية (في إسبانيا):

انتهجتها اسبانيا والبرتغال ومن بين أهم روادها لون رين وذلك في ق16 ورأى أن قوة الدولة في **معادنها** وبتالي وضعوا قوانين تحد من تصدير المعادن النفيسة وكل من يخالف هذه القوانين يعدم (عقوبة الإعدام).

وتقوم هذه السياسة أساسا على الحصول على الذهب والفضة من المستعمرات بطريق مباشر ومنع خروجها من البلاد بقدر الإمكان ذلك أن المعادن النفيسة كانت تتدفق عليها من مناجمها الغنية في المكسيك وأمريكا الجنوبية خاصة البيرو، ومن ثم فلم تكن الحاجة تدعو إلى أكثر من الاحتفاظ بهذه المعادن في داخل الدولة والعمل على منع

[1] - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص:14-16

خروجها منها، ولهذا اتخذت السياسة التجارية في اسبانيا الشكل المعدني أما الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الإسبانية في تحقيق هذا الهدف فتتلخص فضلا عن منع خروج الذهب والفضة في –**إجبار** المصدرين الإسبان على إعادة المبالغ النقدية التي حصلوا عليها من الخارج ثمنا لصادراتهم. – **وإلزام** المصدرين الأجانب بإخراج قيمة صادراتهم من اسبانيا لا في شكل مبالغ نقدية بل بشكل مبالغ اسبانية بهذه القيمة.

وقد ترتب على السياسة المعدنية السابقة أن كثرت حصيلة الخزانة العامة الإسبانية من المعادن النفيسة ومن ثم زادت كمية النقود الموجودة (من الذهب والفضة) مما أدى إلى ارتفاع مستوى الأسعار الذي شجع في بادئ الأمر على قيام بعض الصناعات ونشاط الأسواق التجارية ، إلا أن الخطر بدأ يحدق في اسبانيا فقد اختلطت الإجراءات الخاصة بمنع رفع الأسعار بتلك الخاصة بإبقاء الذهب في الداخل وقد تدخلت الدولة دون أي تنسيق بين الإجراءات المختلفة التي كانت تتخذها وكانت نتيجة كل هذه الزيادة في ارتفاع الأسعار وشلل التجارة الخارجية وإعراض الإسبان عن الاهتمام بالزراعة مما أدى إلى التعجيل بانهيار الأوضاع الاقتصادية المحلية.[1]

ب– السياسة الصناعية (في فرنسا):

ظهرت في ق17 في فرنسا وأخذت صور مغايرة للسياسة المعدنية فم تكن لدى فرنسا مناجم ذهب أو فضة ومن ثم فقد اتجه الكتاب التجاريون فيها إلى المناداة بالسياسة التي تمكن فرنسا من اكتساب المعادن النفيسة لا مجرد الاحتفاظ بها كما كان الحال في اسبانيا ولهذا فقد طبقت فرنسا وتحت قيادة الوزير الفرنسي **كلوبير** سياسة للتأثير على حجم المعادن النفيسة التي تملكها هذه الدولة لا بطريقة مباشرة كما هي الحال في السياسة المعدنية لإسبانيا ولكن بطريقة تتلخص في إقامة قاعدة صناعية فرنسية قوية قادرة على المنافسة الدولية فعملت على زيادة الصادرات من المنتجات الصناعية وليست الزراعية.

كما اتبعت سياسة مساعدة المشروعات بطريقة مباشرة عن طريق الإعانات والإعفاءات الضريبية ومنح الامتيازات وكذلك إنشاء مشروعات صناعية مملوكة عامة متحررة .[2]

ج– السياسة التجارية (في انجلترا):

ظهرت في ق18 في انجلترا، ولم تكن الأوضاع مماثلة لما كان عليه الحال في كل من اسبانيا وفرنسا ومن ثم فقد كان الاهتمام الرئيسي للكتاب التجاريين موجها إلى اكتساب المعادن النفيسة من الخارج عن طريق القيام بالتجارة بين البلدان المختلفة وذلك بالعناية بالنقل البحري أكثر من العناية بالإنتاج، وقد ساعدها في ذلك أسطولها البحري الضخم.

وهذا لم ير التجاريون الإنجليز بأسا في **الاستيراد** إذ كان يقابله تصدير أكبر منه في القيمة (وذلك على خلاف الموقف الجامد للتجاريين الإسبان) ومن ثم الحصول على الفرق في شكل معادن نفيسة كذلك لم ينظر الكتاب إلى

[1] - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص:18-19
[2] - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص:20-22

هذه المعادن على أنها **غاية** في حد ذاتها بل مجرد **وسيلة** أما الغاية من النشاط التجاري فكانت فتح أسواق تجارية خارجية للسلع والمنتجات الإنجليزية.[1]

تطور الفكر التجاري

إن المنطق وراء سياسة التقيد الشديد للتجارة الخارجية وهو تحقيق المصلحة الاقتصادية الوطنية وفي رأي التجاريين هو تكوين الفائض من المعادن النفيسة وذلك يستلزم تدخل الدولة للحد من الواردات وتدعيم الصادرات وخلال القرن 16 ظهر مذهب أصحاب السبائك الذهبية للقضاء على تدخل الدولة في فرض الرقابة على حركة المعادن فقد ذهبت بعض الدول إلى فرض عقوبات وصلت إلى حد الإعدام لمن يعمل على إخراج الذهب خارج الوطن مثل ما كان عليه معمل يد في اسبانيا ويمكننا تلخيص سياسة الاستيراد لدى التجاريين في مبدأ العام ألا وهو محاربة السلع والخدمات الأجنبية لأنها تسير في تصدير المعادن النفيسة ((الذهبية)) خارج الوطن وفيما يخص سياسة التصدير فقد خطت أنهار لتشجيع الصادرات من السلع المصنوعة داخل الوطن بكل الأساليب من أجل اكتساب أسواق جديدة خارج الوطن وخاصة في البلدان المكثفة جدا وخاصة الغنية بالمعادن الذهبية والفضية كما أن التجار كانوا من دعاة سياسة تخفيض الأجور .

المدرسة اللبرالية

أولا: آدم سميث: أنهى دراسة عام 1748 وكانت له عدة دراسات يركز في أغلبها على تفوق الاستثمار الرأسمالي على الإقطاعي وقد برهن أن نمو الثروة لا يكون ممكن إلا بالتقسيم الاجتماعي للعمل ، كما نادى إلى تحسين وضعية السكان بما في ذلك طبقة العمال وكان له مؤيدين في الكثير من أنحاء العالم واشتهر بكتابه **ثروة الأمم** والذي ترجم إلى كل لغات العالم.

أ- مفهوم الثروة عند آدم سميث: يعتبر آدم سميث أن المعادن الذهبية هي أساس الثروة وليست الثروة في حد ذاتها فالثروة في نظره هي مجموعة الأعمال والأموال المادية التي تصلح لإشباع الحاجات الإنسانية والتي يحصل عليها الإنسان مباشرة من إنتاج عمله ويعتبر أن حجمها يتوقف على عدد السكان المنتجين الذين يستغلون في الإنتاج في فترة زمنية محددة وهي التي يعبر عنها **بإنتاجية العمل**

ب- تقسيم العمل عند آدم سميث: يعتبر آدم سميث أن العمل هو أساس الثروة وإنتاجية العمل تتوقف على التقسيم الاجتماعي للعمل مما يؤدي إلى رفع الإنتاج ورفع الإنتاج بدوره يعمل على تراكم رأس المال . كما نشير إلى أن تقسيم العمل يؤدي إلى رفع المهارة حيث أن رفع المهارة له مزايا أهمها: تقليص من الوقت اللازم للإنتاج وظهور الاختراعات الجديدة وآدم سميث لا يحبذ تدخل الدولة في الاقتصاد إلا في المجالات مثل الدفاع، الأمن، الصحة، البنى التحتية...

[1] ـ عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص:22-23

ج- القيمة عند آدم سميث: أساس القيمة عند آدم سميث هو كمية العمل المبذول في الإنتاج زائد حجم رأس المال المستخدم ويميز بين المفهومين: القيمة الاستبدالية والقيمة الإستعمالية :

- القيمة الاستبدالية: وهي التي تعبر عن السعر وتظهر في السوق عن طريق العرض والطلب في السوق عن طريق العرض والطلب.

- القيمة الاستعمالية: فهي قيمة شخصية تتوقف على المنفعة التي تدرها السلعة عند استهلاكها فهذه القيمة تختلف من شخص إلى آخر.

د- رأس المال ورمزه K : يقسم آدم سميث رأس المال إلى شقين: رأس المال الثابت ورأس المال المتغير: - رأس المال الثابت: المعدات + العقارات + المهارات

- رأس المال المتغير: رأس المال النقدي (الأدوات البسيطة) +المواد الأولية

هـ-المداخيل عند آدم سميث: ويقسمها إلى ثلاثة أنواع:

الأجور : - الأجر
- شبه الأجر
- المنح

الأرباح: - أرباح الشركات
- فوائد القروض

الريع: - كراء الأراضي الزراعية
- كراء الأراضي والمعدات

و- النقود: وسيلة للتبادل والادخار بحيث اعتبر **ريكاردوا** أن النقود هي أداة للتبادل فقط، فلم يحلل وظائفها مثله مثل **آدم سميث**، أي أنه أهمل النقود الحديثة واعتبر أن قيمة النقود تعود إلى كمية الذهب المتداول والقيمة الحقيقية للنقود في نظره هي انعكاس لكمية الذهب المتداولة .

العناصر اللازمة لعملية الإنتاج: يجب أن تتوفر كل شروط الإنتاج وهي:

- اليد العملة.
- المواد الأولية.
- رأس المال النقدي.
- المكننة.
- الأرض.

ويمكننا تميز بين عناصر الإنتاج المادية وغير المادية (البشرية):

أ- العناصر المادية:

- **المواد الطبيعية:** باعتبار الطبيعة عنصر من عناصر الإنتاج فبالتالي تنتج عنها الموارد الطبيعية وهي مواد لازمة لاستمرار النشاط الاقتصادي المتعلق بتوفير حاجات المجتمع والتي لا فضل للإنسان في إيجادها أو خلقها وتسمى عند بعض الاقتصاديين قوى الطبيعة وهي ثلاثة أنواع:
- **الموارد الأولية:** ويقصد بها الموارد التي تقدمها الطبيعة لنا دون أن تصلح للاستهلاك مباشرة ولكنها تحتاج لتدخل الإنسان من أجل أن يجعلها صالحة أو أكثر صلاحية لإشباع حاجياته كما يقتصر دور الإنسان على جمعها أو فصلها أو استخراجها فمثلا: الخيرات الموجودة في أعماق البحار تحتاج إلى جهد الإنسان لاستعمالها.
- **القوى المحركة:** وتقدمها الطبيعة ويمكن للإنسان أن يستعملها في تشغيل الآلات والأدوات تعتبر من بين الموارد الطبيعية، كما يستخدمها الإنسان للمساهمة في العملية الإنتاجية فمثلا: استخدمت قوة الرياح في إدارة واستخراج الماء أو طحن الحبوب، وتسيير السفن الشراعية، كما استعملت الشلالات بتوليد الكهرباء (الطاقة) والتي هي مصدر من مصادر الطاقة.
- **الأرض:** هي أكثر الموارد الطبيعية ضرورة، إذ لا يتصور وجود الإنتاج دون وجود مكان يتم فيه الإنتاج، وتظهر أهمية الأرض خاصة في الإنتاج الزراعي، غير أن الدور الاقتصادي للأرض لا يقتصر فقط على الإنتاج الزراعي فالأرض تستخدم كمراعي وتقوم بها المصانع

ثانيا: الليبراليون المتشائمون البريطانيون: مالتس (1766-1834) وريكاردو (1772-1823)

إذا كان آدم سميث ومن قبله المطرسة الطبيعية (الفيزوقراط) مؤمنون بوجود قانون أودعته العناية الإلهية على الأرض لتحقيق ما تراه السماء من خير، والتسليم بعصامية الإنسان وما تغله له الحرية الفردية من إشباع للملذات، فإن كلا من مالتوس وريكاردو يعتقدان بوجود تناقضات في القوانين الاقتصادية السارية مما يدفع للقلق وعدم الاطمئنان الاجتماعي، لكن هذه القوانين الاقتصادية هي كذلك لا يمكن الإفلات منها أو تجاهلها أو التمرد عليها، بل تتطلب منا أن نندد بها مع الاحتفاظ بشعار دعه يعمل .

1- مالتس: هو قسيس بروتستانتي وضع رسالته المشهورة عن السكان سنة (1798) بين فيها بأن بأن هناك ميلا في تزايد السكان يفوق نسبة تزايد الإنتاج الغذائي، لكن التوازن يحدث بين إنتاج الغذاء وعدد السكان بفعل الحروب والمجاعات والأوبئة، وطالب مالتوس باستخدام وسائل "منع الحمل" للحد من النمو السكاني بطريقة طوعية أي لا يجوز تشجيع الأزواج من الفقراء على إنتاج الأطفال الذين لا يستطيعون إعالتهم أو تغذيتهم وقدم بذلك عدة اقتراحات لمحاصرة فيض السكان كأن تعمل المجتمعات على التأخير في سن الزواج واستخدام وسائل العزل...

عكست آراء "مالتس" هذه ما كان سائد في عصره من أفكار عامة حول الفقراء والفاقة في بريطانيا وتأكدت ليبراليته في أن الخلل موجود في توازن متطلبات السكان مع الموارد الطبيعية المتاحة لديهم، ويعتقد مالتوس أن حالات الفقر والعوز التي أفرزتها الثورة الصناعية في بريطانيا قدر محتوم لا يمكن الهروب منها ولا تستطيع الدولة هي الأخرى التخفيف من حد ذاتها ناهيك عن السيطرة عليها، كما أن مالتوس هو الآخر مناوئ لتدخل الدولة في الشؤون

الاجتماعية ويرى أن التشريعات الاجتماعية لصالح الفقراء كقانون الفقراء "Poor Laws" في بريطانيا تعمل على زيادة نسل الفقراء ولا تعمل على إلى إنتاج ولو سنبلة واحدة من القمح. ويحمل مالتوس مسؤولية الفاقة وينسبها إلى الشعب بأكمله لأنه على حد تعبيره هو السبب في ذلك.[1]

2- ريكاردو دافيد: ينحدر من أسرة يهودية إسبانية ثم اعتنق المسيحية، وعرف عنه دقة تفكيره وقدرته الفائقة على التحليل المنطقي، ويعتبر ريكاردو مؤسس علم الاقتصاد الحديث وكتب مؤلفا عنوانه "الاقتصاد السياسي والضرائب"، واحتوى على نظريات اقتصادية مشهورة مثل نظريته في الريع التي تقول بأن الريع يميل إلى الزيادة مع مرور الزمن وكذلك نظريته في القيمة التي تقول بأن الريع يميل إلى الزيادة مع مرور الزمن، وكذلك نظريته في القيمة التي تقول أن قيمة الشيء إنما تتحدد بنفقة الإنتاج على أساس العمل، ثم نظريته في الأجور التي تقول بزيادة الجنس البشري بنسبة أكبر من نسبة الزيادة في المواد الغذائية مما يترتب عن ذلك أن يتساوى الأجر مع الحد الأدنى اللازم للمعيشة.

باختصار تظهر لبرالية ريكاردو وتشاؤمه مما آلت إليه الأوضاع الاجتماعية للطبقات المحرومة في بريطانيا ويؤمن هو الآخر على غرار كل من آدم سميث ومالتوس بترك مجال الحرية الاقتصادية والسماح لاستيراد القمح من البلدان الخارجية (العالم الخارجي)، وأن أي تدخل من الدولة في الشؤون الاقتصادية يعمل على تعقيد المسألة الاقتصادية في المجتمع حصرا، وبفضل السياسة الحرة (الليبرالية) يمكن تشخيص الأوجاع التي تعانيها الإنسانية فإذا كان الأمر ليس على ما يرام فإن البديل هو دعه يعمل دعه يمر، وذلك هو السبيل المضمون.

ومن الرواد البريطانيين نجد **وليام بيتي** (1623-1687) **ودودلي نورث** (1641-1691) **وجيمس ستيوارت** (1706-1870) الذين قدموا نظريات عن الثروة وطبيعتها، عن مصدر القيمة وقياسها، عن النقود والفائدة وعن التجارة الخارجية وضرورة أن تكون حرة، كما برز رواد فرنسيون منهم **جون باتيست ساي** الذي ألف سنة 1803 كتابا عن "الاقتصاد السياسي والتبادل التجاري والاستهلاك"، كما كتب باتيست كتابا حول "التناغم الاقتصادي" عبر فيه عن أفكاره الاقتصادية حيث جاءت بعض من أفكاره سطحية وأقل علمية.[2]

ثالثا: منهجية البحث عند بعض علماء المدرسة الكلاسيكية:

انطلق كل من "آدم سميث" وريكاردو من تصور منهجي عام حدد بدقة متناهية إلى الظواهر الاقتصادية بغية الكشف عن القوانين الاقتصادية وسريان مفعولها في المجتمعات الرأسمالية.

فكان بذلك هدفهم علميا موضوعيا، وتميز آدم سميث بإتباع المنهج الاستقرائي الذي تمكن بواسطته من قيادة عقله والقيام بعملية تؤدي به إلى الوصول إلى قانون ومبدأ أو قضية كلية، تحكم الجزئيات التي تخضع لإدراكه الحسي، لمعطيات موجودة في العالم المادي الخارجي التي كونت الوقائع الاقتصادية مادتها الخام، وهذا يعني أنه اتبع خطوات في البحث عن الأحداث الحقيقية للتاريخ في فتراته المختلفة ويضع في مقابلها ما توصل إليه من أفكار استخلصت من الواقع الخارجي.

[1] - عبد الله ساقور، **الاقتصاد السياسي**، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 102-103

[2] - عبد الله ساقور، مرجع سابق، ص 103-104

أما "ريكاردو" فقد استخدم المنهج الاستنباطي حيث نراه ينتقل من القانون الكلي إلى الجزئيات التي تقع تحت حواسه، ويوجد تماثل بين الاستقراء والاستنباط حيث أنهما يكملان بعضهما البعض، وتبدو بذلك العلاقة بينهما عكسية.

إن العملية التي يقيم بها آدم سميث القضايا الاستقرائية (القوانين) هي بمثابة عملية اكتشاف، فالقانون الاقتصادي ينبع مباشرة من المعطيات الجزئية.

وبفضل مجهودات هذين العالمين في دراستهما للظواهر الاقتصادية ومساهمتهما في بناء مجموعة من النظريات العلمية كنظرية العمل في القيمة ونظرية توزيع الدخل الوطني، النظرية النقدية ونظرية التجارة الخارجية.

وبذلك تحددت معالم الاقتصاد السياسي، لكن التغير هو السمة الغالبة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تعرضت أفكارهما لاحقا وأثارت مزيدا من الانتقاد الأمر الذي استفاد منه علم الاقتصاد السياسي.[1]

المدرسة الكلاسيكية المحدثة (جون مانيارد كينز)

يعترف مؤرخو الاقتصاد السياسي بأن النظام الرأسمالي كنظام اقتصادي هو أفضل بكثير من النظام الإقطاعي، غير أنه انطوى في تطبيقه العملي على الكثير من المساوئ جعلته يتعثر في تلبية المطالب ا؟الإنسانية، إن لم يعرف إصلاحا، وبذلك بدت الحاجة ماسة لتجديد النظرية الاقتصادية الكلاسيكية بعد تقويم دقيق لها وبذل محاولة لتكييف تصوراتها النظرية، وهو ما ندى به عالم الاقتصاد الإنجليزي"جون مانيارد كينز"

1- جون مانيارد كينز (1883-1946)

هو أحد أبناء جون نيفل مانيارد وهو عالم الاقتصاد ويتميز بقسط عظيم من الإدراك السليم، حيث كتب مؤلفا بعنوان: "أفق ومنهجية الاقتصاد السياسي". تم نشره سنة 1890 حيث جاء مرددا لتعاليم المدرسة الكلاسيكية ومبشرا بقيام مدرسة كلاسيكية جديدة.

أ- المنطلقات الفكرية الكينزية[2]: منطلقاته الفكرية والنظرية جديدة على الفكر الاقتصادي فمقارباته مختلفة عن السابقين عليه من الكلاسيكيين والحديين فكلاهما ركزا التفكير حول التحليل الوحدوي أي الاهتمام بسلوك وحدة اقتصادية واحدة (مستهلك، منظم، صناعة محددة) معزولة عن بقية أجزاء الاقتصاد الوطني ولا تتأثر كثيرا بما يقع في محيطها، حيث أن أي تغير في المحيط الخارجي يدفعها إلى تغيير سلوكها على نحو لا يحدث على بقية الاقتصاد إلا أثرا يمكن إهماله، أي أن هذه الوحدة تستخدم الخدمات المشتقة من عناصر الإنتاج (الأرض أو الموارد، العمل، رأس المال، التنظيم)، في سبيل إنتاج معين أو خدمة معينة، ثم تقوم بتوزيع قيمة هذا الناتج على الأفراد والمنتجين فيها، الذين يقدمون الخدمات الإنتاجية المشتقة من عناصر الإنتاج التي يملكونها، وبذلك يحصلون على عوائد في مقابل تقديم هذه

[1] - عبد الله ساقور، مرجع سابق ، ص 105
[2] - عبد الله ساقور، مرجع سابق ، ص 130

الخدمات، وهو عكس ما يدعو إليه "كينز" إذ يجب النظر لا إلى هذه الوحدة الإنتاجية أو تلك وإنما يجب النظر إلى المجتمع بكامله سواء تعلق الأمر بصياغة وضبط عوامل الإنتاج أو القيام بعمليات التوزيع للإنتاج والمداخيل والعائدات.

فالمسألة المطروحة إذن ليست قضية مؤسسة أو وحدة أو تنظيم ما وإنما هي قضية مداخيل أو عائدات عامة والتوظف العام والطلب العام من أجل قيام نظرية اقتصادية تتماشى والنظام الاقتصادي السائد في عموميته، وهي نظرة عامة وشاملة مقارنة تتعارض مع توجهات أصحاب التحليل الجزئي التي كانت مسيطرة في السلوك الاقتصادي لدى الوحدات... والهدف واضحا من تقديم كينز لنظريته العامة هو محاولة لتفسير الأسباب والعوامل التي تحدث وتتحكم بوثوق في التذبذبات الحاصلة في مستويات الإنتاج والعمالة، وهو منطق اقتصادي يخالف منطق منظري الاقتصاد الكلاسيكي الذين كانوا يؤمنون بأن مستويات العمالة تتحقق باستمرار، بحيث يفوز كل راغب في العمل بنيله عند حد معين من الأجر وهي فرضية واهية في نظر "كينز" لأن الوقائع الاقتصادية في بريطانيا خلال فترة ما بين الحربين العالميتين أثبتت تسجيل معدلات جد عالية من البطالة المزمنة، وعليه، تبدو نظريته في الأسعار والأجور والربح مرتبطة أكثر بالواقع ويجب أخذها مأخذ الجد.

ب– مساهمات كينز في تحديث النظرية الاقتصادية الكلاسيكية: عني "كينز" بإبراز العوامل التي تؤثر بشكل مباشر على حجم العمالة منها[1]:

ب–1– دور الطلب: فبالنسبة للكلاسيكيين فإن الطلب يخلق العرض (قانون الوظائف)، غير أن "كينز" أوضح بأن الحافز يأتي من مستوى الطلب وهذا عكس ما يدعيه الكلاسيكيون، ويقول "كينز" في هذا المجال أن مستويات العمالة تتغير بالموازاة مع الدخل العام، الذي يقع توزيعه على ثلاث مستويات هي: الاستهلاك، الاستثمار وتراكم الرساميل، وهذه الأخيرة هي محصلة المبالغ النقدية، وهي غير منتجة وتؤدي إلى نتائج سلبية لأنها لا تساهم بشكل مباشر في تنمية مستويات التشغيل (التوظيف) لكن ما هي العوامل التي تؤثر على الطلب الفعال من منظور كينز؟

حدد "كينز" ثلاثة عوامل نفسية إلى جانب كمية النقود وحملها مسؤولية التغيرات التي تحدث على النظام الاقتصادي الكلي ومنها:

ب–2– الطلب على النقود: أو تفضيل السيولة النقدية على غيرها من الأنواع الأخرى للثورة، على اعتبار أنها العامل الدافع لتراكم الرساميل، أي وجود رغبة في الاحتفاظ بالموارد في صورة نقدية دون أية صورة أخرى.

ب–3– دافع التمويل: يسعى رجال الأعمال وراء البحث عن العمل المنتج ليدر عليهم عائدات معتبرة، وليس من السهل تحديد كمية النقود التي يحتفظ بها رجال الأعمال لإشباع هذا الدافع، وتغدوا بذلك كمية النقود المتوقع استثمارها في مشروع ما تتوقف إلى حد كبير على حجم الدخل وطول الفاصل الزمني بين تسلم الإيرادات وإنفاقها ومستوى النشاط الاقتصادي، وتبرز ظاهرة تقدير العائدات مستقبلا بدلالة الكفاية الحدية لرأس المال المستثمر في هذا النشاط أو ذاك.

[1] - عبد الله ساقور، مرجع سابق، ص 132-134

ب-4- دافع الاستهلاك: ويمثل المنحنى الذي رجال الأعمال يبحثون عن عمل منتج ليدر عليهم عائدات على المستوى الميكرو سوسيولوجي، في حين يدعو "كيتر" السكان للاحتفاظ بمواردهم في صورة نقدية لمواجهة الأحداث الطارئة كالبطالة والمرض والقلاقل الاجتماعية الأخرى على أن يتولوا صرفها/استهلاكها بمعرفتهم.

وتمارس العوامل الثلاثة السالفة الذكر تأثيرات تبادلية رغم التعرض في ما بينها بإضافة إلى عامل كمية النقود المتاحة، جميعها تحدد حجم الطلب الفعلي من جهة، وحجم التشغيل (التوظف) من جهة أخرى. ويمكن القول أن المضاعفة الأولية للاستثمارات من شأنها أن تؤدي إلى الطلب الفعلي، لأن جزءا هاما من الدخول الإضافية التي تتيحها تتحول إلى نفقات قصد الاستهلاك وتؤول بالنهاية إلى الزيادة على الطلب بفعل "مضاعف الاستثمار".

وتأسيسا على ما سبق يبدو المنظور الكيتري يشجع على الإنفاق في كل من الاستهلاك والاستثمار فالتشجيع على الاستهلاك وما يحدثه مضاعف الاستثمار من آثار أمر كفيل بتشجيع الاستثمار الخاص بتخفيض منتظم لمعدلات سعر الفائدة، وبتوسيع صيغ الائتمان باستمرار من جهة أخرى، بذلك تغدو عوامل مساعدة لرفع الكفاية الحدية لرأس المال وهو ما يؤدي في النهاية إلى مزيد الاستثمار في البلد المعني بالنمو الاقتصادي.

ويعول "كيتر" على الاستثمارات العامة (الأشغال الكبرى التي تنجزها السلطات السياسية في مواجهة البطالة بأنواعها المختلفة عن طريق الدعم من ميزانية الدولة)، بما يتناسب والإنفاق العام والطلب الفعلي بالأجر السائد، وهي إجراءات اقتصادية كفيلة بضمان الاستخدام الكامل المطلق.

ويحتل تصدير المنتجات ركنا أساسيا في معالجات "كيتر" لقضايا البطالة ويعتقد أن التصدير معادل تماما للاستثمار بما يفرزه من آثار هي مواضيع لمواطن الشغل للبطالين كتلك التي يوفرها الاستثمار، ويتأتى ذلك من خلال الحصول على ميزان تجاري لصالح البلد المصدر خاصة إذ وفق في احتواء وتقليص الصراعات الجبائية الجمركية للسلع والخدمات... وهو ما يجعلنا نعتقد بأن الاتجاه الاقتصادي لهذا البلد أو ذاك يتوافق جزئيا أو كليا مع الاقتصاد العالمي وتوجهاته، وهو ما قام باقتراحه "كيتر" في شكل مخطط للسياسة الاقتصادية العالمية تكون مجالات توسع التبادلات التجارية بين مختلف الأمم، وبإتباع سياسة استثمارية على المستوى العالمي وهو مخطط عرضه بالفعل " كيتر" غداة اجتماعات مؤتمر بريتون وودز.[1]

[1] - عبد الله ساقور، مرجع سابق، ص134

القسم الثاني

ماهيـــــة النقـــود

المبحث الأول : مفهوم النقود

تلعب النقود دورا في اقتصاديات الدول النامية والمتقدمة على السواء ولا يقتصر دورها بمجرد القيام بدور الوساطة في المبادلات، وقياس السلع والخدمات، بل يتعدى ذلك إلى التأثير المباشر في متغيرات الاقتصاد الكلي مثل المستوى العام للأسعار، والإنتاج وميزان المدفوعات [1] .

المطلب الأول:المقايضة توطئة للنقود

المقايضة تعني مبادلة سلعة بسلعة، أو خدمة بخدمة، و ذلك دون استخدام للنقود، كمبادلة قمح بماشية مثلا، أو استئجار خدمات بعض الأفراد في عملية زراعية مقابل حصولهم على قدر من المحصول العيني[2].

ونظام المقايضة هو نظام اقتصادي يتفق مع المجتمعات البدائية، حيث كان الإنسان آنذاك ينتج ما يستطيع ويستهلك ما يريد ويتنازل عن حاجات مقابل حاجات أخرى.

ولكن إجراء المبادلات عن طريق المقايضة واجهة مجموعة من الصعوبات نلخصها فيما يلي[3]:

1- **صعوبة تحقيق التوافق المزدوج** : فكي تتم عملية المقايضة يجب توفر طرفين أحدهم يمتلك السلعة ويرغب في التخلي عنها والثاني يرغب في امتلاكها وهو بحاجة لها فإذا يجب أن يتوفر مبدأ التوافق المزدوج من أجل أن تتحقق عملية المقايضة.

2- **عدم تقدير نسب المقايضة: (عدم وجود معدل ثابت للاستبدال)** إن غياب مقياس عام أو وحدة قياس تقاس على أساسها السلع موضوع المقايضة يتلزم تقدير عدد كبير من منسب المقايضة وتحدد عدد النسب هذه بعدد المبادلات التي تجري في السوق فإذا كان هناك سوق تجري بها 1000 عملية مبادلة في فترة ما فيجب أن تتوفر 1000 وحدة قياس.

3- **عدم قابلية بعض السلع للتجزئة:** تتمثل هذه الصعوبة في أن بعض السلع قيمتها تختلف بقدر كبير عن السلع المواد أو باقي السلع في السوق لذلك فعدم قابلية هذه السلع للتجزئة تعمل على صعوبة سير عملية المقايضة.

4- **عدم وجود سلعة أو أداة صالحة لاختزان القيم المختلفة:** إن الطريقة الوحيدة لاختزان القيم في مجتمع بدائي هي الاحتفاظ الناس بثرواتهم في صورة سلعة معينة، وهذه الصورة قد تنشأ عنها بعض المخاطر منها أن تتغير قيمة السلعة في المستقبل فيصعب مبادلتها أو قد تتعرض للتلف أو تكون نفقات تخزينها مرتفعة.

---

[1] إبراهيم آدم حسين (مدير عام الرقابة المصرفية بنك السودان) www.bankofsudan.ORG

[2] شهاب مجدي محمود، **إقتصاديات النقود والمال، النظريات والمؤسسات النقدية**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2002، ص: 3.

[3] – مختار حميدة، محاضرة ، مرجع سابق

5- المقايضة لا تصلح كوسيلة لأداء المدفوعات الآجلة

المطلب الثاني: تعريف النقود وخصائصها

- تعريف النقود [1] .

من الصعب وضع تعريف (جامع ومانع) للنقود مما حدا بالبعض الى اختيار مقولة " النقود هي كل ما تفعله النقود ".

و مع ذلك يمكن إختيار التعريف الذي يرى أن النقود هي " أي شيء جرى العرف والقانون على استعماله في دفع ثمن السلع أو تسوية الديون، بشرط أن يكون ذلك الشيء مقبولا قبولا عاما لدى الأفراد ".

ومنه النقود لا تطلب لذاتها وإنما لما تحققه، أي بمثابة الجسر بين **نشؤ** الرغبة وبين **تحقق** الرغبة في الحصول عليه.

- خصائص النقود:

للنقود عدة خصائص وهي كالآتي[2]:

- **أداة إجبارية:** وهذا يعني أن الدائن أو البائع لا يستطيع أن يرفضها وهي مفروضة بقوة القانون فهي بصفتها الرسمية تعتبر ملزمة ؛
- **أداة شاملة وغير محددة:** فهي تسمح لحاملها بالحصول على أي نوع من السلع والخدمات المتاحة فإن دورها يشمل جميع قطاعات الاقتصاد ؛
- **أداة متعلقة بمكان محدد:** بمعنى شمولية وعمومية النقود تنتهي عند حدود الدولة ؛
- **أداة للأعمال المباشرة والفورية:** فهنا النقود تضمن التوازن الفوري في اللحظة التي تستخدم فيها بعكس الشيك مثلا .

المطلب الثالث: وظائف النقود

للنقود عدة وظائف في الاقتصاد الحديث، فهناك الوظائف التقليدية ذات الطابع النقدي البحت والمرتبطة أصلا بالنشأة التاريخية للنقود، وهناك الوظائف الأكثر عمومية، والمرتبطة بالنشاط الاقتصادي وتطور هذا النشاط في الاقتصاد المعاصر.

أولا: الوظائف التقليدية للنقود

1- النقود وسيلة تبادل.

فإذا تعذر التوفيق ما بين رغبات المتعاملين في نظام المقايضة فإن النقود تعمل على تسهيل المبادلة وتلعب دور السلعة الوسيطية في التبادل حيث أن في نظام المقايضة كان هناك طرفين التبادل وعملية واحدة أما بعد ظهور السلعة الوسيطية فأصبحت هناك عمليتين للمبادلة وهما **البيع والشراء.**[3]

---

[1] شاكر القزويني، **محاضرات في إقتصاد البنوك**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000، ص: 16.

[2] - احمد فريد مصطفى سهير محمد السيد ، **النقود والتوازن الاقتصادي** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية مصر، طبعة 2000، ص 41-43

[3] - مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

وتعتبر هذه الوظيفة من أهم الوظائف الأساسية للنقود ومن أقدمها، التي ساعدت على إحداث ديناميكية تجارية أدت إلى المزيد من التخصص، والى الانتقال من الإنتاج للاستهلاك الذاتي إلى الإنتاج من اجل البيع لزيادة تراكم الثروة النقدية عبر الزمن وإعادة تدويرها في الأنشطة الاستثمارية العديدة في المجتمع.[1]

2- النقود مقياس للقيمة .

فمن عيوب المقايضة عدم وجود مقياس للقيمة فإنه لتحديد **معدلات التبادل** يجب أن نعتمد على وحدة قياس فعندما يتفق أفراد مجتمع معين على وحدة قياس واحدة لاستخدامها مقياس للقيمة تنسب لها قيم كل السلع المتبقية، ليتمكن أفراد هذا المجتمع من مقارنة القيم التبادلية لجميع السلع المتداولة في السوق عن طريق هذه السلع وهي الدينار.[2]

3- النقود مستودع للقيمة

الوظيفة الثالثة للنقود تتمثل في خزن القوة الشرائية، أي تأجيل إنفاق النقود واستبدالها بالسلع والخدمات في وقت لاحق. إذ باستطاعة الفرد الامتناع عن إنفاق جزء من دخله النقدي السنوي خلال حياة عمله والاعتماد على مدخراته عندما يحال على التقاعد.

وحتى تقوم النقود بوظيفة مستودع للقيمة لابد من توفر شرطين:[3]

1. ألا تتعرض قيمتها إلى الانخفاض بمرور الزمن .
2. قبول استبدالها بالسلع والخدمات المطلوبة.

ويجب أن نفرق بين الوظيفة الادخارية للنقود والسلوك الاكتنازي لها، الذي يعتبر ظاهرة سلبية تدل على عدم قدرة النظام النقدي على تعبئة الموارد وتحفيز أصحابها على ادخارها وتوظيفها.[4]

و لم تعد النقود الورقية والمعدنية هي الوسيلة الوحيدة لحفظ القيمة فقد ظهرت في المجتمعات الحديثة أوراق مالية والودائع الآجلة وودائع التوفير والأسهم والسندات.[5]

4- النقود كوسيلة للمدفوعات الآجلة

أي تسديد القروض في أجال لاحقة. ومن خلال وظيفة النقود هذه استطاع أصحاب الأعمال من الحصول على القروض من البنوك لتمويل عملية الإنتاج، كما استطاعت الحكومات الاقتراض من الجمهور والبنوك عن طريق إصدار الأسهم والسندات لتمويل عمليات الإنفاق الحكومي والاستثمار.[6]

ولكي تقوم النقود بوظائفها السابقة يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط أهمها[7]:

---

[1] – صالحي صالح ،**السياسة النقدية والمالية في إطار نظام المشاركة في الاقتصاد الإسلامي**، دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع ،مصر،طبعة أولى، 2001،ص13

[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[3] – ضياء مجيد الموسوي ، **الاقتصاد النقدي** ، دار الفكر ، الجزائر ، ص44

[4] – صالحي صالح ، مرجع سابق ، ص 14

[5] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[6] – ضياء مجيد الموسوي ، مرجع سابق ، ص 46

[7] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

1) القبول العام، 2) سهولة الحمل، 3) التماثل، 4) قابليتها للانقسام، 5) قابليتها للدوام، 6)الثبات النسبي.

ثانيا: الوظائف ذات الطابع الاقتصادي العام

لا تقوم النقود بوظائفها سالفة الذكر وحسب، بل أنها تؤدي كذلك مجموعة أخرى من الوظائف ذات الطابع الاقتصادي العام، ومن أهم هذه الوظائف ما يلي:

1- النقود أداة من أدوات السياسة النقدية

لعل من أهم الوظائف الراهنة التي عنى بها الاقتصاديون فيما يتعلق بدور النقود على المستوى الاقتصادي ككل هي وظيفتها في التأثير على المستوى العام للأسعار، حيث كلما زادت كمية النقود المتداولة في المجتمع وبقاء العوامل الأخرى على حالها لابد أن نتوقع أن ترتفع الأسعار بوجه عام ومعنى هذا القوة الشرائية لوحدة النقد لابد أن تنخفض والعكس صحيح عندما تقل كمية النقود.

ولذلك فان تغيير العرض النقدي يعد من أهم أدوات السياسة النقدية التي تلجأ إليها السلطات النقدية للتأثير على مجرى النشاط الاقتصادي، ويصبح هدف السياسة النقدية هو التحكم في تحديد كمية النقود أي التحكم في الكساد والتضخم [1].

2- النقود عامل من عوامل الإنتاج

إن النقود والمتمثلة في رأس المال كعامل من عوامل الإنتاج تسمح لنا بالحصول على أقصى إنتاجية ممكنة أي أقصى منفعة ممكنة عن طريق استخدام عناصر الإنتاج الأخرى وذلك بأقل جهد ممكن (أي أقل تكلفة ممكنة) فالنقود تلعب دور فعال في زيادة فاعلية العمل عن طريق استخدام الطرق العلمية المتقدمة الناتجة من زيادة الإنفاق على الأبحاث العلمية والدراسات الفنية وكذلك استخدام الآلات والمعدات الحديثة، وخصوصا أن الكثير من الصناعات الدقيقة والثقيلة تتطلب كثافة عالية من رأس المال وكثافة اقل من العمل، فضلا عن أن زيادة رأس المال للمشروع أو زيادة أرباحه تمكنه من التوسع في الإنتاج وزيادة خطوطه والاستفادة من مزاياه وهو وفرة النفقة وزيادة جودة الإنتاج، وهذا يؤكد لنا أن المشروعات التي تتمتع بمركز مالي متين، تتمتع في نفس الوقت بمركز تنافسي سواء في الإنتاج أو في توزيع المنتجات.

وعلى العكس نجد أن الشركات التي تعاني من القصور في رأسمالها سواء الدائم أو المتداول فإنها تعاني من مشكلة التمويل وصعوبة الاستمرار في العملية الإنتاجية أو التوسع في الإنتاج دون اللجوء للاقتراض الذي قد يصبح ظاهرة متفاقمة تهدد سيولة المشروع.[2]

[1]- زينب عوض الله أسامة محمد الندلي ، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي ،دار الطباعة (غير موجودة) بيروت الحلبي، سنة 2003، ص:

[2] – احمد فريد مصطفى ، سهير محمد السيد، مرجع سابق، النقود والتوازن الاقتصادي ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية مصر، طبعة 2000 ص67-68

المبحث الثاني: النقود الورقية

المطلب الأول: النقود الورقية القابلة للتحويل

يقصد بها تلك الأوراق التي تصدرها البنوك وتتعهد بإرجاعها إلى حامليها بمجرد طلبها في شكل عملية ذهبية محددة القيمة تكتب هذه القيمة على الورقة المالية وتسمى هذه القاعدة بقاعدة الذهب، فوفق لهذه القاعدة تصبح النقود الورقية قابلة للتحويل إلى الذهب ويتم بثلاثة قواعد.

أولا: قاعدة (نظام) المسكوكات الذهبية

في مثل هذه القاعدة يتمكن حامل الورقة النقدية من استرجاع قيمتها مهما كانت، وفي أي وقت يريد من البنك الذي أصدرها ويحصل مقابلها على المسكوكات الذهبية.

ووفق هذه القاعدة تظهر أنواع أخرى من الأوراق النقدية منها أوراق البنكنوت وتتميز هذه القاعدة بإتباع حرية سك النقود أي أنه يجوز لأي فرد أن يمتلك السبائك الذهبية التي يقدمها للخزينة العمومية ويطلب مقابلها مسكوكات ذهبية، ولا يحق لأي مالك للسبائك الذهبية أن يقوم بعملية صك النقود الذهبية، كما نشير إلى أن هذه القاعدة صاحبت مبدأ حرية التجارة الخارجية أي حرية الاستيراد والتصدير وذلك ليتحدد سعر الصرف بين العملات المختلفة وقد أخذت الدول بهذه القاعدة إلى غاية الحرب العالمية الأولى[1].

ولكي يتحقق تشغيل هذا النظام يقتضي الأمر توافر شروط معينة هي فيما يلي:[2]

1- تعيين نسبة ثابتة بين وحدة النقد المستخدمة وكمية معينة من الذهب ذات وزن وعيار معينين؛

2- وجوب توافر حرية كاملة لسك الذهب بدون مقابل، أو بتكلفة طفيفة لكل من يطالب تحويل السبائك إلى مسكوكات (حرية السك) ؛

3- وجوب توافر حرية كاملة لصهر المسكوكات الذهبية (حرية الصهر) ؛

4- وجوب توافر حرية كاملة لتحويل العملات الأخرى المتداولة إلى النقود الذهبية بالسعر القانوني الثابت للذهب ؛

5- وجوب توافر حرية كاملة لاستيراد وتصدير الذهب.

ويمثل الشرط الأول الحجر الأساسي في بناء هذا النظام، فهو الذي يحدد للذهب النقدي _المسكوك_ والشروط الأخرى ضرورية لاستمرار تطبيق هذه القاعدة النقدية.

ثانيا: قاعدة السبائك الذهبية

وفي ظل هذا النظام تختفي المسكوكات الذهبية من التداول إلا أن النقود تضل مرتبطة بالذهب فأوراق البنكنوت مثلا أصبح لا يجوز تحويلها إلى ذهب وإنما تتحول إلى سبائك ذهبية فقط لا يقل وزن هذه السبيكة الذهبية عن وزن معين يحدده القانون، وعادة ما يكون أكبر من كلغ.

---

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[2] –صبحي تادرس قريصة ، **النقود والبنوك** ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ص35-36

وقد روعي في تحديد الحد الأدنى الذي يجيز تحويل البنكنوت إلى سبائك ويكون هذا بحجم كبير نوعا ما بما لا يسمح بتداولها في المعاملات الداخلية لهذا تصبح المعاملات بالذهب تقتصر على المعاملات الدولية فقط.

ويعود ذلك إلى التغيرات التي حدثت بعد الحرب العالمية الأولى 1914 حيث لم يعد الهدف منه الاحتفاظ بالسبائك الذهبية عند الأفراد إلا بهدف اكتناز الذهب أو بالمضاربة به وهذا يؤدي إلى استنزاف احتياطي الموجود عند الدولة لذا أصبحت قاعدة السبائك الذهبية هي الوسيلة الوحيدة للمحافظة على حجم الذهب، فعملت بها أغلب الدول الأوربية وأمريكا بعد الحربين العالميتين.[1]

ثالثا: قاعدة الصرف الذهبي

الصفة الرئيسية التي تميز هذا الشكل من نظام الذهب عن غيره من الشكلين سالفي الذكر في أن الوحدة النقدية لبلد ما لا تحدد مباشرة على أساس الذهب، بل يكون ارتباطها به ارتباطا غير مباشر وذلك كأن ترتبط الوحدة النقدية لعملة بلد ما بنسبة ثابتة مع الوحدة النقدية لعملة بلد آخر يسير على نظام الذهب، فمثلا ارتبطت الوحدة النقدية في الفلبين بالدولار الأمريكي بنسبة ثابتة في الوقت الذي كانت تسير فيه الولايات المتحدة الأمريكية على قاعدة الذهب.[2]

ومنه وفقا لهذه القاعدة ترتبط العملة الوطنية بالذهب بطريقة غير مباشرة فالسلطات النقدية وإن تلتزم بتحويل الأوراق المالية التي تصدرها من ذهب إلا أنها تلتزم بتحويل هذه الأوراق إلى عملة أجنبية قابلة للتحويل إلى ذهب وهذه القاعدة تحقق مجموعة من المزايا[3]:

1- تساعد الدولة في توظيف الكثير من الاحتياطي النقد الأجنبي للعملة في توظيفه للسوق المالية للدولة، وهذه القاعدة تساهم في تخفيف من عبأ قاعدة الذهب.

2- كما أنها تمكن الدولة من إتباع هذه القاعدة حتى وإن لم يكن لديها قدر كبير من الاحتياطي.

ورغم مزاياها إلا أنها تحمل في طياتها مجموعة من العيوب:

وتتمثل في تعرض الدولة المتبعة للنقد الأجنبي إلى صعوبات إذا كانت هناك مشاكل بين الدولتين مثلما حدث في بريطانيا عند انهيار النظام النقدي العالمي (1931-1933) حيث اضطرت بريطانيا تحت ضغط الدول الأخرى لسحب احتياطها من الإسترليني البريطاني بسبب الأزمة الاقتصادية 1929، وعدم كفاية كمية الذهب الموجودة إليها لتغطي طلبات السحب وأدى إلى انهيار قاعدة الصرف الذهبي.

وكان الرأي السائد حتى الثلاثينات ينادي بضرورة الاحتفاظ بقاعدة الذهب أي بقابلية تحويل الأوراق النقدية للذهب وذلك للأسباب التالية[4]:

1- عن استخدام الذهب كقاعدة نقدية بما له من قيمة ذاتية كسلعة ذات استعمال واسع.

---

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[2]– صبحي تادرس قريصة ، مرجع سابق ، ص 41

[3] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[4] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

2- أن التشغيل التلقائي لنظام الذهب يضع قيدا آليا مباشرا على كمية النقد المصدر بدلا من ترك عملية الإصدار بدون قيد.

3- إن استخدام قاعدة الذهب يؤثر أو يحقق استقرارا نسبيا للمستوى العام للأسعار.

4- يترتب على تطبيق قاعدة الذهب إلى وجود عدد كبير من الدول في آن واحد تتبع نفس المسار مما يؤدي إلى تدويل القاعدة النقدية فيترتب عنها مزايا مثل أنها تتوفر على وسيلة المدفوعات الدولية وأنها تثبت نسبيا المبادلة للعملات مع بعضها البعض

أسباب انهيار قاعدة الذهب[1]:

- اتجاه عدد كبير من الدول إلى وضع قيود للتجارة الخارجية والتي تهدف من ورائها إلى تقوية مركزها الاقتصادي أمام التجارة الخارجية.
- سوء توزيع الذهب بين الدول وكان ذلك نتيجة للحرب العالمية الأولى حيث تركز الاحتياطي العالمي للذهب في فرنسا و الو.م.أ مما نجد بعض الدول قد فقدت احتياطاتها لسبب من الأسباب مثلا: ألمانيا نتيجة لتعويضات دول الحلفاء وفي الأخير فقد لجأت الحكومات إلى فرض حصار على حركة الذهب للمحافظة عليه، وبالتالي انهيار ركن من أركان قاعدة الذهب ألا وهي حرية الاستيراد والتصدير.
- لوحظ كذلك انفصال المستوى العام للأسعار في مختلف الدول وذلك نتيجة لظهور الشركات الاحتكارية الكبرى التي أصبحت تتحكم في الأسعار.
- عدم ملائمة قاعدة الذهب لظروف التوسع النقدي الذي تطلبته مقتضيات العلاج للأزمة الاقتصادية وبخصوص محاولة القضاء على الكساد الذي عرفه العالم آنذاك، والذي كان نتيجة للأزمة العالمية الكبرى.
- الاتجاه على استعمال الذهب لأغراض غير نقدية.

كل هذه الأسباب السابقة الذكر أدت إلى انهيار قاعدة الذهب والانتهاء العمل بها.

المطلب الثاني: النقود الورقية غير قابلة للتحويل

هي نقود انفصلت العلاقة بينها وبين ما كانت تساويه من الذهب، أي أن البنك الذي أصدرها أصبح غير ملزم إلى تحويلها إلى ذهب أو لإلى حتى تحويلها إلى عملة أجنبية أخرى.

وتولت الدولة إلى فرض السعر القانوني لهذه الأوراق النقدية فأصبح سعرها إلزاميا، وقد حُرم الأفراد آنذاك من تحويل الأوراق الموجودة لديهم إلى ذهب.

ملاحظة: وفي الواقع أن قاعدة الذهب قد تكون أكثر فائدة من نرك الإصدار النقدي حرا ولكن الأخطاء التي ارتكبها المسؤولون عن إدارة النظام النقدي آنذاك كانت أقل بكثير في تطورها م ما قد تسببه الحالات التي قد تحدث ما بين الدول وقد تؤدي إلى انهيار النظام النقدي عموما.[2]

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

التضخـــــــــم

المبحث الأول: مفهوم التضخم

المطلب الأول: تعريف التضخم

المفهوم البسيط في التضخم هو زيادة كمية النقود بدرجة تنخفض معها قيمة النقود أي ارتفاع مستوى الأسعار، ولكن لم يعد مجرد ارتفاع أسعار السلع سببا في التضخم ما لم يرتبط ارتفاع الأسعار بمستوى الدخل [1].

ويعرف التضخم كذلك على أنه التغير المستمر للمستوى العام للأسعار أو انخفاض المستمر للقدرة الشرائية للعمال.

فالمظهر العام له هو انخفاض المستمر للقيمة للوحدة لوقت معين بالمتوسط العام لما يمكن أن يشتري به من سلع وخدمات مقابل هذه الوحدة النقدية. وواضح أن هذا الكم من السلع والخدمات يقل بارتفاع أسعارها ويرتفع بانخفاض هذه الأسعار وبالتالي فإن القيمة الحقيقية أو القوة الشرائية لوحدة النقد تتناسب عكسيا مع الارتفاع العام لمستوى الأسعار، وبالتالي يمكننا القول بأن المظهر العام للتضخم هو يتمثل في الارتفاع المستوى العام للأسعار، ومعدل الارتفاع في فترة زمنية معينة قد يكون **معدلا جامحا** والارتفاع **الجامح** يكون للآثار السلبية على القوة الشرائية لوحدة النقد نتيجة للارتفاع الحاد أو المتتالي للأسعار، مما يدفع الأفراد للتخلي عن استخدام العملة كمخزن للقيمة وكمقياس للمدفوعات المؤجلة وبالتالي يؤدي ذلك إلى انهيار النظام النقدي القائم، ولا يصبح استخدام النقود سوى وسيلة للتبادل وعرفت هذه الحالة في ألمانيا بعد الحرب العالمية الأولى، وقد يحدث الارتفاع المتوسط للأسعار ولكن بمعدلات صغيرة لفترات طويلة نسبية وعادة ما يطلق على هذا النوع من التضخم **الزاحف.**

أما الفترات القصيرة التي تصاحبها الزيادات المقبولة للأسعار فهي لا تعتبر تضخما ففي التعريفات الشائعة للتضخم تبدوا كذلك ومثل هذه الحالات : كأن تسود حالة المحاصيل الزراعية والانتقال من حالت الكساد إلى الرواج ففي هذه الحالة ترتفع أسعار السلع والخدمات بصورة تلقائية وهذا الارتفاع لا يعتبر تضخما لأنه ينتهي بانتهاء الظروف الاقتصادية المصاحبة له.[2]

المطلب الثاني: أنواع التضخم

يمكننا الاعتماد على عدد كبير من المعايير والأسس للتمييز بين الأنواع المتعددة والمختلفة للتضخم ومنها[3] :

أولا:التضخم الطليق (المكشوف)

يتسم هذا النوع من التضخم في ارتفاع واضح في الأسعار دون تدخل من قبل السلطات الحكومية للحد من هذه الارتفاعات أو التأثير فيها ، حيث تتجلى مواقف هذه السلطات بالسلبية، مما يؤدي إلى تفشي هذه الظاهرة

---

[1] – إسماعيل محمد السيد ، **مذكرات في النقود والبنوك**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص 195

[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[3] – بلعزوز بن علي ، **محاضرات في النظريات والسياسات النقدية** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2004 . ، ص 147

التضخمية والتسارع في تراكمها فترتفع المستويات العامة للأسعار بنسبة أكبر من زيادة التداول النقدي للكميات النقدية المعروضة .[1]

ثانيا: التضخم المقيد (المكبوت)

يتجلى هذا النوع من التضخم بالتدخل من قبل السلطات الحكومية (عكس الحالة الأولى) في سير حركات الائتمان فتحدد الدولة المستويات العليا للأسعار حتى تتعدى الحد الأقصى من ارتفاعها، فدور الدولة هنا يتمثل في منع استمرارية الارتفاعات السعرية واستفحالها، إذ أن الظواهر التضخمية تبقى موجودة، والدولة بتدخلها لا تقض عليها وإنما يكون هدفها هو الحد من حركات الاتجاهات التضخمية، بصفة مؤقتة ومن ثم الحد من استفحال آثارها في المجتمع عن طريق إجراءات متعددة مثل تجميد الأسعار لمنعها من الارتفاع ، الرقابة على سعر الصرف ، تثبيت أسعار الفائدة ...إلخ .[2]

والتضخم المكبوت هذا يثير الكثير من المشاكل فهو يتسبب في وجود ندرة كالسلع والخدمات مما يسبب عدم الموازنة بين القوة الشرائية للأفراد والسلع الموجودة، وقد لا تتحقق عدالة في توزيع السلع، كما أن استمرار العمل بهذه الطريقة يؤدي إلى إضعاف حافز العمل على الإنتاج أكثر (الدولة بتدخلها لا تقضي على التضخم ولكن تحد منه)، ومن هذه الطرق مثل تجميد الأسعار، الرقابة على سعر الصرف، تثبيت أسعار الفائدة...).[3]

3-التضخم الزاحف :

هو الارتفاع المتواصل للأسعار الذي يحدث على مدى فترة طويلة من الزمن نسبيا ، أي أن هذا الارتفاع يكون بطيئا وفي حدود 2% سنويا.

4-التضخم الجامح :

هو أشد أنواع التضخم أثرا وضررا على الاقتصاد الوطني ، حيث تتوالى ارتفاعات الأسعار دون توقف، وبسرعة قد تصل إلى 50% سنويا أو أكثر ، فتفقد النقود قوتها الشرائية وقيمتها كوسيط للتبادل ومخزن للقيمة ، مما يدفع بالسلطات الحكومية إلى التخفيض من قيمتها وما يصاحب ذلك من آثار سلبية على بعض المتعاملين الاقتصاديين أو التخلص منها بإبدالها بعملة جديدة.[4]

ويعتبر التضخم الجامح نتيجة للاستمرار حدوث التضخم العادي وهناك ثلاثة طرق تؤدي إلى تطور التضخم العادي إلى أن يصبح تضخما جامحا:

[1] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، **واقع النظام المصرفي الجزائري والسياسة النقدية في ضل الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة في الجزائر**، مذكر تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر،2004-2005،ص:93

[2] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق، ص: 93

[3] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[4] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق، ص: 93

1- أن المستهلكين ورجال الأعمال بصفتهم مشترين للسلع والخدمات وبمجرد ملاحظاتهم لمستوى الأسعار يميلون أكثر إلى شراء المزيد من هذه السلع والخدمات خوفا من ارتفاع أسعارها أكثر وهذا الإقبال المتزايد قد يؤدي إلى الزيادة في معدل رفع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

2- أن بائعي السلع والخدمات قد يميلون إلى رفع الأسعار لحماية منتجاتهم وهذا يعتبر تزايد مستوى للأسعار.

3- عندما تجد الحكومات أن تكلفة تقديم خدماتهم تزداد فتعمل على تمويل هذا العجز بإصدار المزيد من الأوراق النقدية، أو الزيادة من الاقتراض بدلا من زيادة الضرائب.

والتضخم **الجامح** هو ظاهرة تاريخية نادرة لا يحتمل توقعها إلا بعد الظروف الصعبة الناشئة عن الحروب أو الكوارث الطبيعية، وقد يؤدي هذا النوع من التضخم إلى التفكك الاجتماعي وعدم قدرة الدولة على ضبط الأمور التي تحدث من حين إلى آخر.[1]

4- التضخم المستورد:

ينتقل التضخم من دولة إلى أخرى عبر قناة التجارة الدولية وحركة رؤوس الأموال(الاقتصاد المفتوح)، حيث من خلال عملية الاستيراد لبعض المواد سواء كانت هذه المواد بغرض إدخالها في عملية الإنتاج أو بغرض الاستهلاك مباشرة. فإذا كانت أسعارها قد عرفت ارتفاعا نسبيا فذلك يؤدي إلى ارتفاع الأسعار في الأسواق المحلية. لكن آثر التضخم المستورد يختلف من دولة لأخرى حسب درجة التفتح ونوعية العلاقات الاقتصادية مع الخارج.[2]

المبحث الثاني: أسباب التضخم

تختلف النظريات لتفسيرها أسباب التضخم التي تؤدي إلى ارتفاع المستمر في مستوى الأسعار كالتالي:

المطلب الأول: نظرية كمية النقود

ظهرت النظرية الكمية للنقود نتيجة لمحاولات عديدة لتحديد العلاقة بين كمية النقود المتداولة والمستوى العام للأسعار، ويقوم مضمونها على أن التغير في كمية النقود يؤدي إلى تغير مستوى الأسعار بنفس المعدل والاتجاه، وهذا طبقا بافتراض بقاء العوامل الأخرى ثابتة.

ولقد قام بوضع هذه النظرية وتطويرها كل من الاقتصادي الانجليزي جون لوك (1632_1704م)، ومواطنه دافيد هيوم(1711_1776م)، ثم ميل(1773_1836م)، والاقتصادي الفرنسي مونتسكيو (1689_1755م).[3]

ويفسر التضخم وفق كمية النقود على أساس تحقيق مجموعة من الفرضيات: فقد رأى التقليديون أن حالات التضخم تفسر على أساس **الزيادة في كمية النقود**، والتي ترجع إلى الإسراف في إصدار النقود، وبعد التطور الذي

---

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[2] – طارق بن خليف ، **دراسة السببية بين المتغيرات:(التضخم، سعر الصرف، وسعر الفائدة)**، مذكرة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع الاقتصاد الكمي، كلية العوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص:12

[3] – سعيد هتهات، **دراسة اقتصادية وقياسية لظاهرة التضخم في الجزائر**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص دراسات اقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة،2005-2006، ص: 48

عرفته كمية النقود أصبح الاهتمام مركز على **الناتج الصافي** بدلا من كمية المعاملات وعلى نسب الرصيد النقدي في الفترة القصيرة، ومع افتراض ثبات الناتج القومي عند مستوى العمالة الكاملة وثبات الرصيد النقدي فإن الزيادة في كمية النقود تؤدي إلى ارتفاع في نسبة مستوى الأسعار.

أما في الفترات الطويلة وتحت فرضية ثبات الرصيد النقدي فعندما تنموا الطاقات الإنتاجية للاقتصاد، ويزداد نموا الناتج الوطني فإن زيادة كمية النقود بمعدل أكبر من معدل الناتج الوطني فسوف يؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار.[1]

ولقد وجهت لهذه النظرية عدة انتقادات:

- فهناك من يرى أن العلاقة بين كمية النقود والتغيير في الأسعار ليست بهذه البساطة التي قدمتها النظرية فقد يرتفع المستوى العام للأسعار دون أن يكون لزيادة كمية النقود دخلا في ذلك.
- ويرى البعض الآخر أن فرضية ثبات الناتج الوطني وسرعة دوران النقود ومبدأ حياد النقود والمستوى العام للأسعار هي عبارة عن مؤشرات تسير في اتجاه واحد فافتراض ثبات الناتج الوطني هي حالة خاصة تفترض الوصول إلى حالة العمالة الكاملة. وهذا قد لا يحدث في الواقع كما أن مبدأ حياد النقود غير واقعي فالارتفاع المستمر للأسعار يؤدي إلى خلق مزيد من عرض النقود فبالتالي الناتج الوطني يتأثر بالعوامل النقدية إلا أن هذه النظرية أعاد صياغتها **مارشال** وأجرى عليها مجموعة من التعديلات محاولا تفادي الانتقادات المقدمة.[2]

أ– فرضيات النظرية الكمية للنقود:

- ثبات حجم المبادلات: تفترض هذه النظرية أن حجم المعاملات ومستوى النشاط الاقتصادي يتم تحديده بعوامل موضوعية ليس لها علاقة بكمية النقود أو بالتغيرات التي تحدث فيها.
- ثبات سرعة دوران النقود: تفترض هذه النظرية أن سرعة دوران النقود ثابتة على الأقل في المدة القصيرة، فهي تحدد بعوامل بطيئة التغير ومستقلة عن كمية النقود، ومن ثم ينظر إليها على أساس أنها متغير خارجي.
- كمية النقود هي التي تحدد قيمتها: فمثلا زيادة كمية النقود إلى الضعف تؤدي إلى انخفاض قوتها الشرائية إلى النصف، ومنه هي العامل الهام والفعال في التأثير على حركات الأسعار.
- المستوى العام للأسعار متغير تابع.[3]

ب– معادلة التبادل لفيشر:

يتخذ الكميون من معادلة التبادل أداة لشرح نظريتهم وذلك بمحاولة إيجاد العلاقات المختلفة بين متغيراتها، وبصفة خاصة بين كمية النقود والمستوى العام للأسعار، ولقد تم إدراج هذه النظرية سنة 1911م مقبل الاقتصادي الأمريكي **آرثر فيشر**(1867_1967) الذي يعتبر أحد أعمدة الفكر النيوكلاسيكي، نظرا لما تركه من بصمات نظرية، خاصة فيما يتعلق بالظواهر النقدية.

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[3] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص:49

ويمكن تلخيص معادلة التبادل لفيشر على النحو التالي: إذا قامت السلطات النقدية بزيادة كمية النقود المتداولة فإن هذه الزيادة ستؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات، وبالتالي زيادة إنفاق المجتمع، وبما أن كمية السلع والخدمات التي يملكها المجتمع ثابتة (في الأجل القصير)، فإن زيادة الإنفاق تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، وهذا بدوره سيؤدي إلى ارتفاع القيمة النقدية للمعاملات (زيادة الطلب النقدي)، وتستمر هذه الزيادة في الطلب النقدي حتى يتم التعادل بينه وبين التداول النقدي (عرض النقود)، عند ذلك تستقر الأسعار عند مستواها الجديد.[1]

ج- معادلة كمبردج للأرصدة النقدية:

يعود لألفريد مارشال وبيجو وأعضاء مدرسة كمبردج النيوكلاسيكية الفضل في صياغة هذه المعدلة التي تعتبر الوجه الثاني للنظرية الكمية للنقود بعد معادلة المبادلة، غير أنها هذه المرة تركز على جانب الطلب على النقود كمحدد أساسي لحجم الدخل النقدي.

ويرجع مارشال الطلب على النقود أو ما يسمى "بالتفضيل النقدي" بصفة أساسية إلى دافع الدخل، والذي يقصد به ميل العناصر الاقتصادية المختلفة (أفراد ومؤسسات) للاحتفاظ بأرصدة نقدية سائلة بغرض مقابلة ما يقومون بشرائه من السلع والخدمات. ويرى مارشال أن ما تحتفظ به العناصر الاقتصادية في لحظة من اللحظات من أرصدة نقدية يمثل نسبة R معينة من دخولهم، وهذه النسبة تتغير مع تغير مستوى الدخل.

وبهذا يتركز تحليل مدرسة كمبردج على العوامل التي تحدد طلب الأفراد على النقود للاحتفاظ بها على شكل أرصدة نقدية عاطلة، مثل سعر الفائدة، مقدار ثروة الفرد، وسائل الشراء، التوقعات في المستقبل حول أسعار الفائدة وأسعار السلع...إلخ. إلا أن المدرسة تعتقد أن التغيرات في هذه العوامل تكاد تكون ثابتة في الأمد القصير ، أو أنها تكون بنفس التغير في دخول الأفراد.[2]

ويمكن أن نلخص من تحليلنا لمعادلة الأرصدة النقدية إلى مايلي:

- العلاقة بين التفضيل النقدي K ومستوى الأسعارP هي علاقة عكسية.
- العلاقة بين كمية النقود والأسعار هي علاقة طردية.
- بالنسبة لمعادلة التبادل فإنها اعتبرت أن النقود تقوم بوظيفتي وسيط ف المبادلة ووسيلة دفع، أما بالنسبة لمعادلة كمبردج فإنها أضافت وظيفة أخرى للنقود، وهي وظيفة الادخار هذا مع العلم أن كلا المعادلتين تستبعدان وظيفتها كمقياس للقيم.
- مستوى الأسعار قد يغير مع بقاء كمية النقود ثابتة، كما أن معالجة نتائج الارتفاع أو الانخفاض في مستوى الأسعار قد تستلزم قيام السلطات النقدية بتخفيض أو زيادة كمية النقود في الاقتصاد، وبذلك فإن تغيرات كمية النقود تصبح نتيجة لتغير الأسعار وليس سببا، وهذا عكس ما ذهبت إليه نظرية كمية النقود ومعادلة التبادل.[3]

[1] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص: 52
[2] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص: 54
[3] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص: 55

المطلب الثاني: نظرية كيتر

إن ظهور كتاب "النظرية العامة للتشغيل والفائدة والنقود" لكيتر عام 1936م، قد أدى إلى إحداث تغيرات عميقة في الفكر الاقتصادي، كان لها أثر بعيد على النظرية الاقتصادية قاطبة، وتُشكل إسهامات كيتر النظرية إحدى أهم لَبنات تطور المفاهيم الاقتصادية في عصرنا هذا، للجدل الذي أحدثته سواءا من خلال أدوات التحليل الجديد، أو من خلال نقدها لأهم المبادئ الكلاسيكية المنتشرة آنذاك، كما تشكل أفكاره نقلة نوعية في فهم وتفسير عمل مجموعة هامة من المتغيرات، سواء في سلوكها أو تأثيرها على بعضها البعض.[1]

وفقا لتحيل كيتر فإن زيادة الطلب الكلي (الطلب على الاستثمار أو الاستهلاك) فإنها تؤدي إلى زيادة الدخل في المجتمع، ويميز بين مرحلتين رئيستين للتغيير في الأسعار قبل أن يصل المجتمع إلى المرحلة الكاملة وعند وصول إلى مرحلة العمالة الكاملة.

فعن المرحلة الأولى فنجد أن الاقتصاد عموما يعني من وجود نسبة بطالة وبتالي فهناك موارد إنتاجية قابلة للتشغيل أي أن هناك طاقات عاطلة فتحت هذه النظرية فعندما يزداد الاستثمار فهذا يؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي ويصاحب في هذه الزيادة الادخار والاستهلاك ويحقق التوازن عندما يتساوى الادخار مع الاستثمار، ويعرف هذا النوع من التضخم **بالتضخم الجزئي** قبل وصول إلى حالة العمالة الكاملة، ويرجع ظهور هذا النوع من الضخم إلى وجود بعض عناصر الإنتاج في المجتمع مثل المهارة أو ممارسة أعمال نقابية من أجل رفع الأجور أو تحديد بعض الممارسات الاحتكارية لدى بعض المنتجين ففي هذه الحالات السابقة قد يحدث ارتفاع في مستوى الأسعار.

وفي مرحلة العمالة الكاملة تكون الطاقات الإنتاجية في المجتمع قد وصلت إلى أقصى حد في تشغيلها فتصبح الزيادة في الناتج الوطني غير ممكنة فأي زيادة في الطلب الكلي عند مستوى ثابت في الناتج الوطني يخلق لنا فائض في الطلب هذا الفائض في الطلب الكلي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، وهذا الإرتفاع القائم طالما وجدت في زيادة الطلب الكلي ويسميه كيتر بأنه **التضخم البحت** فهو تضخم ناتج عن جذب الطلب الكلي، وهذه الحالة لا تحدث إلا إذا وصل الاقتصاد إلى مرحلة العاملة الكاملة حيث لا يمكن زيادة الإنتاج لمواجهة هذا الارتفاع المستمر في الطلب.

أما إذا لم يصل الاقتصاد إلى هذه المرحلة فلا يمكننا أن نصف التضخم إذا حدث أنه تضخم ناتج عن جذب الطلب، وعادة ما يحدث هذا التضخم في الأوقات الطبيعية أو العادية.

مراحل تغير الأسعار في التحليل الكتري:

بعدما رفض كيتر الأفكار الأساسية للتحليل الكلاسيكي في مجال النقود، وسعر الفائدة، والادخار والاستثمار وقانون ساي استخدم أدوات التحليل الجزئي في الطلب والعرض على المستوى الكلي، فعنده يتحدد المستوى التوازني للتوظيف والدخل الوطني الحقيقي بواسطة الطلب الكلي الفعال أي عند تقاطع منحى الطلب الكلي مع منحى العرض الكلي.[2]

[1] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص: 58
[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

ومنه نرى في الأخير أن كينز يميز بين مرحلتين رئيستين بالنسبة لتغير الأسعار:

- المرحلة الأولى: مرحلة الاستخدام الجزئي لعوامل الإنتاج.
- المرحلة الثانية: مرحلة الاستخدام الكامل لعوامل الإنتاج.

التضخم الجزئي هو قبل الوصول إلى مرحلة العمالة الكاملة.

التضخم البحث هو بعد الوصول إلى مرحلة العمالة الكاملة فهو تضخم ناتج عن جذب الطلب الكلي.

المطلب الثالث: نظرية التضخم الناشئ عن دافع النفقة

ينشأ التضخم وفقا لهذه النظرية نتيجة لتفاعل مجموعة من العوامل الاقتصادية تؤثر مباشرة على تكاليف انتاج السلع وتتمثل في ما يلي :

- الزيادة في معدلات الأجور، ارتفاع الأسعار الأولية والوسيطية.
- الزيادة في هامش الربح من طرف المنتجين وأصحاب المشروعات.

الزيادة في معدلات الأجور:

عندما نتكلم عن الزيادة في معدلات الأجور فيجب الإشارة إلى الفرضيات التي طرحها **فليبس** وهي خمسة فرضيات[1]:

- ارتفاع في معدلات الأجور نتيجة الضغط التي تمارسه النقابات العمالية.
- حجم هذه الزيادات في الأجور يتوقف على قوة النقابات العمالية.
- تطالب النقابات برفع الأجور، ولكن كل ما ارتفع المعدل العام للأسعار تزداد المطالبة برفع الأجور، إلا أن المنتجين يتضررون من ارتفاع معدلات الأجور فيعملون على رفع الأسعار فتعود المنظمات تطالب برفع الأجور.
- أي أن التغيير في الأجور يتوقف على أرباح الشركات.
- ارتفاع الأجور مرتبط بالمستوى العام للنشاط الإنتاجي.

وفي دراسة شهيرة قام بها فليبس سنة 1896 ثم 1957 استنتج أن: انخفاض حجم البطالة يؤدي إلى رفع معدلات الأجور وبالتالي الزيادة في الأسعار وتعرف هذه العلاقة أي بين البطالة والتضخم بمنحى فليبس وهي علاقة عكسية.

يقول فليبس: معدل التغير في الأجور يرتبط عكسيا بشكل غير خطي مع النسبة المؤوية لمعدل البطالة

معدل التضخم: هو مؤشر من مؤشرات الاقتصاد الكلي وهو معامل من معاملات الاقتصاد الكلي.

معدل فليبس : العلاقة بين معدل التضخم ومعدل البطالة هي علاقة عكسية.

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

المبحث الثالث: آثار وعلاج التضخم

المطلب الأول: آثار التضخم

يرجع القلق الشديد من تواجد التضخم إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تنجم عنه، الذي يجعله يتجاوز خاصيته النقدية، من حيث أنه يترتب عنه نتائج متغايرة تنعكس على مختلف أشخاص النظرية الاقتصادية، وتنعكس أيضا على البناء الاقتصادي والاجتماعي ومتغيراته الكلية، وهذا ما يجعل من التضخم إحدى المشاكل الاقتصادية الرئيسية التي تتميز بتأثيراتها الكلية في المجتمع. ويجب أن نلاحظ أنه يمكن أن يكون للتضخم تأثيرات سلبية على بعض فئات المجتمع، وتأثيرات إيجابية على فئات أخرى في آن واحد، وبالتالي فإن التكلفة الاجتماعية الصافية للظاهرة تعتمد على مقدار الضرر والانتفاع الناتجين عنها.[1]

أولا: أثر التضخم على الادخار والنمو الاقتصادي

عندما نبحث عن الأثر الذي يتركه التضخم على الادخار والنمو الاقتصادي، فيرى البعض أن التضخم يؤدي إلى زيادة حجم المدخرات ويشجع الاستثمارات فيؤدي إلى رفع النمو الاقتصادي، إلا أن البعض الآخر يرى العكس.

فحجة **أصحاب الرأي الأول** تستند إلى الأسباب التالية:

- التضخم يستفيد منه الأغنياء وبالتالي يساعد على الادخار لأن الغني يملك كميات أكثر من الفقير، ويستخدم هذا الادخار في تمويل الاستثمارات، ويؤدي إلى رفع معدل النمو الاقتصادي.
- وفي ظل صعوبات تخفيض الأسعار والأجور كذلك بسبب الاحتكارات القائمة من طرف الشركات وأصحاب رؤوس الأموال من جهة والاتحادات كذلك فإنه من الصعب المحافظة على المستويات المرتفعة مع العمالة.
- تشجيع رجال الأعمال على طلب مزيد من العمال دون وجود ارتفاع في الأسعار يشير إلى احتمال الحصول على أرباح إضافية مستقبلا.
- يمكن ان يوفر لنا معدل مقبول للادخار إذا كان هناك تضخم ويكون عادة الادخار إجباريا.

أما **الرأي المخالف** فيستند أصحابه للحجج الآتية:

- يؤدي التضخم إلى ارتفاع الأسعار كما رأينا أي أنه يعمل على خفض القوة الشرائية للنقود ولكن الأفراد لا يستطيعون تخفيض الاستهلاك وبتالي يلجأون إلى مايلي:
  - استعمال المدخرات وبالتالي فالتضخم ينقص معدل الادخار.
  - بفرض أن الأفراد يعملون على زيادة مدخراتهم وبالتالي فإن الجزء الأكبر من المدخرات قد يذهب إلى أغراض غير إنتاجية كالمضاربة وشراء العقارات أو يستثمر خارج البلد.

---

[1] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص: 42

- قد يؤدي التضخم إلى عدم استقرار في تحديد التكاليف فلا يتسنى لأصحاب المشروعات تنفيذ مشروعاهم وفق الخطط المدروسة مسبقا وذلك لسبب عدم القدرة على تحديد التكاليف، وتحديد الناشئ عن التضخم.[1]

ثانيا: أثر التضخم على تخصيص الموارد

توزيع الموارد توزيعا أمثل، ففي أو قات الضخم يتزايد طلب المستهلكين بصورة مفاجئة على السلع والخدمات التي يتوقع أن تزداد أسعارها، ويقوم المستهلكين بإعادة ترتيب أولويات مشترياهم في ظل التوقعات الجديدة للأسعار، وهنا تتجه الموارد إلى إنتاج المزيد من السلع والخدمات و لم تكن بحاجة لها.

فبالنسبة إلى رجال الأعمال فإنهم وبفعل توقعاهم لارتفاع بعض السلع يتجهون إلى الزيادة في طلب عوامل الإنتاج لاستخدامها في السلع والخدمات التي يتزايد الطلب عنها بصفة مفاجئة وهذه السلوك كلها من طرف المستهلكين أو المنتجين تؤدي إلى سوء توزيع الموارد في المجتمع وهو الأثر الذي يمكن أن نستنتجه إذا ما حدث تضخم.[2]

ثالثا: أثر التضخم على إعادة توزيع الثروة

بالطبع التضخم لا يعمل على إنقاص مقدار الثروة عند الأفراد وبالتالي الثروة الموجودة لدى الدولة، إلا أن التضخم يعمل على إعادة توزيعها وبصورة عشوائية وسبب هذا التوزيع العشوائي هو التغيرات في الدخل الحقيقي وكذلك التضخم يؤدي إلى رفع الأسعار عندما يتعلق الأمر بتسديد الديون فالتضخم يأخذ من الدائنين ويعطى للمدينين، لأن الديون لا يرتبط بالقوة الشرائية (فالأفراد الذين انخفضت مداخيلهم الحقيقية نتيجة الارتفاع المستمر في الأسعار قد يقومون بالتصرف في ثرواهم الحقيقية بالبيع.[3]

رابعا: أثر التضخم على التجارة الخارجية

من أهم الآثار التي يسببها التضخم هو انخفاض الصادرات وزيادة الواردات، وهذا يؤدي إلى وجود عجز في الميزان التجاري فنسميها بالزيادة التضخمية في الإنفاق القومي أو الوطني وبالتالي يزداد الطلب على السلع المنتجة محليا وعلى السلع المستوردة أيضا، فزيادة الواردات تؤدي إلى ارتفاع الأسعار في الدولة موجودة محليا من الدول الأخرى، أي أنه يحدث أثرا في التجارة الخارجية فيجد الأفراد من مصلحتهم الاستيراد، وبالتالي اللجوء إلى سلع بديلة عن السوق المحلية، فيقل التصدير ويرتفع الاستيراد مما يثبت عجزا في الميزان التجاري.[4]

وهناك كذالك آثار أخرى للتضخم نذكر منها[5]:

- أثر التضخم على العملة: يترتب على التضخم إضعاف ثقة الأفراد في العملة، وإضعاف الحافز على الادخار حيث تبدأ النقود في فقدان وظيفتها كمستودع للقيمة، وهنا يزيد التفضيل السلعي للأفراد على التفضيل النقدي .

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[3] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[4] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق
[5] – سعيد هتهات، مرجع سابق، ص 42

- أثر التضخم على هيكل الإنتاج: يؤدي التضخم إلى توجيه رؤوس الأموال إلى فروع النشاط الاقتصادي التي لا تفيد التنمية في مراحلها الأول.

المطلب الثاني: علاج التضخم

للتضخم آثار عديدة تنعكس على الحياة الاقتصادية والإجتماعية، هذه الإنعكاسات تكمن في تدهور مستوى معيشة الأفراد، لكن رغم ظهور أعراض التضخم فإنه من الصعب القضاء عليه كليا، فأضحى من الضروري إيجاد بعض الأساليب للحد من شدته ومعالجة أعراضه والتخفيف من آثاره، وفيما يلي سوف نحاول عرض بعض هذه الأساليب والمتمثلة في السياسات النقدية والمالية.

أولا: السياسات النقدية:

ما تعرف به السياسات النقدية هو التأثير في التداول النقدي وذلك بأخذ الإجراءات والتدابير المتعلقة بتنظيم الإصدار النقدي والرقابة على الإئتمان، حيث أنه لايمكن الفصل بين النقد والإئتمان في التأثير الذي تمارسه السياسة النقدية على حركة الأسعار، وتستخدم في السياسة النقدية أدوات مختلفة منها المباشرة وغير المباشرة.

1- أدوات الرقابة الفنية غير المباشرة:

1-1- سياسة معدل إعادة الخصم .

معدل إعادة الخصم هو سعر الفائدة الذي يتقاضاه البنك المركزي مقابل إعادة خصم الأوراق التجارية - المخصومة لديه — لدى البنوك التجارية لزيادة نسبة السيولة لديها.

ويستخدم البنك المركزي سياسة سعر إعادة الخصم كوسيلة من وسائل الرقابة غير المباشرة وهو أقدم أسلوب مارسته البنوك المركزية في التأثير على السيولة والائتمان فقد استخدمه بنك إنجليزي لأول مرة سنة 1839.

ففي حالة التضخم يرفع البنك معدل إعادة الخصم (سعر البنك) ليحد من قدرة البنوك على التوسع في الائتمان بغية مجابهة الأوضاع التضخمية ، ومن ثم يلجأ البنك المركزي إلى سياسة الحد من الائتمان لدى البنوك التجارية فيقوم برفع تكلفة الائتمان المتمثلة في معدل الفائدة فترتفع تكلفة التمويل ، مما يدفع المستثمرين بالامتناع عن الاقتراض ، وقد يلجأ ون إلى استثمار أموالهم في السوق المالية بشرائهم أسهم وسندات ، وهكذا نخرج الأموال من فخ السيولة ، فيتقلص حجم الكتلة النقدية وينكمش .

أما في حالة إتباع البنك المركزي لسياسة توسعية فإنه يقوم بخفض معدل إعادة الخصم حتى يتيح للبنوك بخصم ما لديها من أوراق تجارية ، أو الاقتراض منه للتوسع في منح الائتمان ، فيقبل المستثمرون على البنوك التجارية للحصول على المزيد من الائتمان بتكلفة منخفضة.[1]

[1] - فتحي مجيدي / عبد الرزاق قويسم ، ص 86

1-2- سياسة السوق المفتوحة

نعني بسياسة السوق المفتوحة دخول البنك المركزي للسوق النقدية من أجل تخفيض أو زيادة حجم الكتلة النقدية عن طريق بيع أو شراء الأوراق المالية من أسهم وسندات ، وتعتبر هذه الوسيلة الأكثر شيوعا واستعمالا خاصة في الدول المتقدمة .

ففي حالة معاناة الاقتصاد من ظاهرة التضخم يتدخل البنك المركزي عارضا ما بحوزته من أوراق مالية للبيع ، ومن ثم يقوم بامتصاص الفائض من الكتلة النقدية نتيجة قيام البنوك بشراء تلك الأوراق المالية كبدائل للنقود ، فيقلص حجم السيولة وتنخفض قدرة البنوك التجارية على التوسع في منح الائتمان .

أما إذا كان الاقتصاد يعاني من ظاهرة الانكماش ، يتدخل البنك المركزي لتشجيع الائتمان وتوفير السيولة اللازمة للأداء الاقتصادي بطرح المزيد من السيولة في سوق التداول مقابل الأوراق المالية والتجارية .

فقيام البنك المركزي بشراء السندات ، ذلك يعني انه سيزيد الطلب عليها مما يؤدي إلى ارتفاع قيمتها السوقية ، ولما كانت العلاقة بين قيمة الأصول المالية وأسعار الفوائد علاقة عكسية فهذا من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض معدلات الفوائد ، ومن ثم يحفز المستثمرين على المزيد من طلب الائتمان ، ويتوقف نجاح البنك المركزي في تحقيق أهدافه باستعمال هذه الأداة ، على مدى تطور سوق السندات الحكومية وأذونات الخزانة وحجم التعاملات في السوق المالية ، ومدى تنظيم وتطور الجهاز المصرفي وهذه العوامل تكاد تكون محدودة في الدول النامية.[1]

1-3- سياسة معدل الاحتياطي القانوني

تنص التشريعات الحديثة لتنظيم الائتمان على ضرورة احتفاظ البنوك التجارية بأرصدة لدى البنك المركزي تمثل نسبة معينة من الودائع لديها وتسمى نسبة الاحتياطي القانوني R وذلك حفاظا على أموال المتعاملين والبنك .
ويعتبر معدل الاحتياطي النقدي القانوني أحد العوامل المحددة للبنوك التجارية في إحداث (خلق النقود) المشتقة مضاعف الائتمان .

ويستعمل البنك المركزي هذه السياسة لإحداث التوازن النقدي المحلي ، ففي حالة التضخم يرفع البنك المركزي نسبة الاحتياطي النقدي القانوني ، وفي حالة الانكماش يخفض هذه النسبة ، حتى يسمح للبنوك التجارية التوسيع في منح الائتمان عن طريق رفع مضاعف الائتمان .

وتعتبر سياسة تغير معدل الاحتياطي القانوني النقدي من أكثر الأدوات الكمية الفعالة للمصرف المركزي خاصة في الدول المتخلفة ، أين يستحيل استخدام عمليات السوق المفتوحة لضيق أو انعدام أسواق النقد أو المال ، كما أن تغير سعر إعادة الخصم محدودة الأثر لضيق أسواق الخصم (محدودية التعامل بالأوراق التجارية) في هذه الدول.[2]

---
[1] – فتحي مجيدي / عبد الرزاق قويسم ، ص87
[2] – فتحي مجيدي / عبد الرزاق قويسم ، ص87

2-أدوات الرقابة الفنية المباشرة:

تعتبر هذه الأدوات أكثر فعالية من أدوات الرقابة الفنية غير المباشرة، فالأدوات المباشرة تتضمن تعاملا مباشرا بين البنوك التجارية والبنك المركزي في مراقبة الإئتمان وتوجيه الموارد المالية نحو القطاعات الإئتمانية الأكثر إنتاجية نسبيا من غيرها، حيث من خلال هذه الأدوات يستطيع البنك المركزي تحديد الحجم الأعلى للإئتمان والقروض الممنوحة من قبل البنوك التجارية خلال فترة معينة من الزمن، ومن أهم هذه الأدوات نذكر مايلي[1]:

- فرض أسعار إعادة الخصم منخفضة على أنواع معينة من الأوراق المالية التي تصدر عن مشاريع صناعية أو زراعية مرغوبة.
- المتطلبات الإنتقائية للإحتياطي النقدي القانوني للبنوك التجارية وذلك بإعطاء البنوك الخيار في إستبدال نسب معينة من متطلبات الإحتياطي النقدي القانوني بأنواع معينة من القروض والإستثمارات.
- وضع حدود عليها إنتقائية للإستثمار النقدي، لاجبار البنوك على توسيع الإئتمان لقطاعات معينة.

ثانيا:السياسات المالية

يقصد بالسياسات المالية، إستخدام عناصر الميزانية من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية المرجوة والمرغوبة، وبهذا يمكن التأثير على الضرائب والقروض والنفقات العامة التي تشكل عناصر الميزانية لتحقيق الإستقرار الداخلي للاقتصاد الوطني وبعبارة أخرى إستخدام أوعية الميزانية في تحقيق النمو المتوازن، وفي هذا الشأن تستعمل أدوات مختلفة نذكر منها[2]:

1- الرقابة الضريبية:

إن لسياسة الرقابة الضريبية أثر فعال خاصة في البلدان النامية في ضبط حركات التضخم أوالإنكماش، لما تتميز به هذه الدول من أجهزة مالية ومصرفية بدائية. وتعتبر أيضا هذه السياسة دعامة فعالة من دعائم سياسة الميزانية في مواجهة التقلبات الاقتصادية والسيطرة على حركة الضغوط التضخمية في الاقتصاد الوطني. تمثل السياسة الضريبية إحدى المتغيرات التي تستخدمها الحكومة في الرقابة على التضخم، تقتضي هذه السياسة سحب جزء من القوة الشرائية برفع معدلات الضريبة على الأجور والأرباح فينخفض كل من الإنفاق الإستهلاكي والإستثماري.

2- الرقابة على الدين العام:

لتجميد القوة الشرائية الزائدة في السوق، تساهم رقابة الدين العام في إدارة التحويلات المالية وتوجيه الإنفاق الإنتاجي. فالسياسة المالية في رقابتها على الدين العام تعمل على سد العجز في موارد التمويل، فهي تقوم بتحويل الموارد المالية والقوة الشرائية الزائدة من القطاع الخاص إلى العام بالقدر الكافي لتثبيت الطلب الكلي الفعال عند مستوى التشغيل الكامل.

[1] - طارق بن خليف، مرجع سابق، ص15-16

[2] - طارق بن خليف، مرجع سابق، ص16-17

2-1- الرقابة على الإنفاق العام:

من خلال الإنفاق الحكومي تستطيع أن تؤثر سياسة الميزانية في التضخم أو الإنكماش. يتمثل هذا الإنفاق الحكومي في الإستهلاك الحكومي والإستثمار، وعندما نريد التأثير على الميزانية نرفع من معدلات الإستهلاك والإستثمار أو تخفيضهما حسب الأحوال الاقتصادية السائدة في البلد.

2-2- الرقابة على الأجور:

تسعى هذه السياسة إلى تحقيق توازن بين معدلات الأجور وبين مستويات الإنتاجية المحققة. ومن ثم التأثير في قوى العرض والطلب لأبقاء مستويات الإنتاجية فوق نفقاتها.

وحسب الأفكار الكترية يجب أن نتناول السياسة المالية (الرقابة على الأجور) للتأثير الكلي والمباشر على حجم الطلب الفعلي، ولايكفي إحداث تغيرات في حجم الأجور النقدية فقط، وذلك لتمثيل الاقتصاد الوطني بكامله. في حالة التضخم يجب تحقيق مستويات مقبولة من العمالة، فلابد من تخفيض حجم الطلب الفعلي عن طريق تخفيض الأجور النقدية في جميع القطاعات.

2-3- الرقابة على الأسعار:

تعرف هذه السياسة أيضا بسياسة تثبيت الإئتمان، بحيث تهدف إلى وضع حد أعلى للأسعار السلع والمواد الإستهلاكية الضرورية لجعلها في متناول جميع فئات المجتمع بدلا من إحتكارها من قبل فئة معينة.

بعدما تعرفنا في هذه العجالة على ظاهرة التضخم، سنحاول الآن تسليط الضوء على أسعار الصرف ومحدداتها في النظرية الاقتصادية.

العولمـــــــة

مفهوم العولمة:

والعولمة اليوم هي قوى التوسع العالمي عن طريق الشركات المتعددة الجنسيات والإعلام الدولي، وهي عادة لفظ يوازي مرحلة الاقتصاد السوق، وهناك من ينظر للمصطلح على أنه نتائج فعل إيجابي وفي المقابل على أنه مجرد هيمنة لأقطاب القوى الاقتصادية فهو لا يجلب لدول العالم النامي سوى الزيادة في الفقر والتخلف وهناك من يرجح الرأيين فيستفيد منه قد الإمكان ويحاول التقليل من مساوئه.

فإذا كانت العالمية تعني التفتح على الثقافات الأخرى فالعولمة مصطلح أوسع من ذلك، فنجد الحزب الإشتراكي الفرنسي مثلا وفي تقريره الصادر عام 1996 عن رأيه في العولمة يكتب ((هي الأمركة ونحن نرفضها)) فنجد المفكر الفرنسي doylars عرف أن العولمة هي ((تبادل شامل اجمالي بين مختلف الأطراف الكون يتحول العالم على أساسه إلى محطة تفاعلية إنسانية بأكملها،فهو نموذج القرية الصغيرة الكونية التي تربط ما بين الناس والأماكن ملغية للمسافات، ومقدمة المعارف دون القيود، وهي ليست وليدة الرأسمالية أو السوق فهي تتجاوز النظم الإيديولوجية...)).

كما يعرفها **حسن حنفي** بأنها: ((في مظهرها الأساسي تكتل اقتصادي للدول العظمى للاستثمار ثروات العالم... على حساب الشعوب الفقيرة، والعولمة في بعدها السياسي هي إحدى أشكال الهيمنة السياسية.

ولا يزال اليوم مفهوم العولمة غامضا في صعوبة التكهن بآثارها بالرغم من شيوع المصطلح واستخدامه فلا يوجد تعرفا يلم بكل الجوانب إلا أننا نرى بأن العولمة لابد أن تشمل تحديد ثلاثة عمليات أساسية:

1- تتعلق بانتشار المعلومات لدى غالبية الناس.
2- تذويب الحدود بين الدول.
3- زيادة في التشابه بين المجتمعات والمؤسسات والجماعات..إلخ.

وللعولمة **نمطين هما**[1]:

النمط الأول: من فهم الظاهرة يركز على مجموعة من النظريات والنتائج لا تعوقها الحدود الإقليمية للدول، وهذه تدفع بدورها إلى انتشار الممارسات عبر الحدود في شتى المجالات.

النمط الثاني: في فهم هذه الظاهرة باعتبارها خطابا للمعرفة السياسية يقدم وجهات النظر حيث كيف يمكننا السيطرة على العالم ما بعد الحداثة.

خصائص العولمة:

منذ 70 سنة عرف العالم تطورات متلاحقة ونمو سريع خصوصا في مجال تدويل رؤوس الأموال عن طريق النمو السريع الذي عرفته الأسواق المالية (البورصات)، فتزايد التدفق للرؤوس الأموال الأجنبية وتسابقت الدول النامية

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

نحو استقطاب واستقبال هذه الرؤوس الأموال بمختلف الطرق وتوسع نطاق الشركات المتعددة الجنسيات في مجالات إنتاجها ومبيعاتها .

وقد بدأت هذه الشركات تضغط من أجل تحرير التجارة الخارجية في جميع أنحاء العالم، والهدف منها هو الاستحواذ على معظم المبادلات الدولية، فكان نتاجا لذلك ظهور بعض المنظمات والاتفاقيات مثل GAAT مثل الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات وتحولت الاتفاقية فيما بعد إلى منضمة التجارة العالمية.[1]

العولمة والسيادة:

تدعي العولمة والمدافعين عنها أنها تهدف إلى تقليل الإنسانية من المشاكل التي تعاني منها الشعوب من أجل الوصول بالشعوب إلى الأفضل مع مساعدة الدول الفقيرة من الخروج من أوضاعها الصعبة إلا أن ذلك يرمي إلى رسم معالم جديدة في نظام دولي مثالي تسوده العدالة والمساوات والتقارب بين الشعوب وإحلال السلام محل الصراع هذا كله من الجانب النظري إلا أن الواقع يعكس ذلك ففي ظل العولمة لم يكن هناك استقلال في القرارات الوطنية.

فالعولمة هي ظاهرة ترمي إلى إزالة كل الحدود بأنواعها وهذا يعني ذوبان الهوية الوطنية وبالتالي المساس بالسيادة، فما تفرزه حركة الشركات المتعددة الجنسيات يؤدي إلى سيطرة اقتصادية على إثر زوال الحدود الاقتصادية والجمركية وهذا يؤدي إلى إضعاف الحلول السياسية ويذهب الكثير من مؤيدي العولمة إلى ضرورة وحدة الشعوب ولكن أية وحدة، فنجد المفكر مرشال برمان الأمريكي يصفها "بالوحدة التي تقذف بنا جميعا إلى دول التجديد والصراع والتناقض..."

فالبنوك الدولية والشركات المتعددة الجنسيات تنشط وتخطط حيث ترمي إلى ما هو أكثر من تحديد مفهوم الدولة والأمة فهذا قد يؤثر بأي شكل من الأشكال عن المفهوم السيادي إذا فما سبق وفي خضم هذه التغيرات يتبين أنه من الصعب أن تكون للدولة سيادة مطلقة في عصر العولمة.[2]

العولمة والاقتصاد الوطني:

تجلت ملامح العولمة في الجانب الاقتصادي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وما رافقها من تدمير الاقتصاد العالمي خاصة الاقتصاد الأوربي ونهوض بمشروع مارشال لإعادة بناء أوربا فبدأت الدول المتضررة تفكر في ترميم كل ما دمرته الحرب، وكانت أول خطوة اقتصادية وضعت في هذا الاتجاه هي تقليص الحواجز الجمركية فيما بينها على إثر توقيعها اتفاقية التجارة GAAT 1948.

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

[2] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

المنظمة العالمية للتجارة OMC

المبحث الأول: من الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية إلى المنظمة العالمية للتجارة (من GATT إلى OMC)

المطلب الأول : الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية

في أعقاب الحرب العلمية الثانية تم التوصل إلى اتفاقيات عرفت باسم بريتون وودز، والتي أنشأ بموجبها صندوق النقد الدولي ليتولى إدارة السياسات النقدية العالمية وتحقيق الاستقرار لأسعار الصرف وتخفيف القيود على الصرف الأجنبي ، فضلا عن علاج الإختلالات الطارئة في موازين المدفوعات عن طريق توفير رصيد مالي دولي لهذا الغرض، كما تم إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير في ديسمبر 1945 ليتولى إدارة السياسات المالية والدولية والإسهام في إعادة تعمير الدول الأعضاء وتوفير التمويل اللازم للاستثمار وتشجيع نمو التجارة الدولية [1].

واستكمالا لما سبق تقدمت الحكومة الأمريكية باقتراح للبدء في مفاوضات تجارية دولية تهدف إلى تحرير التجارة الدولية من القيود المفروضة عليها، وقد أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة – بناء على المقترح الأمريكي – توصية بعقد مؤتمر دولي للتجارة والتوظيف بلندن عام 1947 واختتمها في هافانا عام 1948 ، ليصدر عن هذا الاجتماع الأخير وثيقة عرفت باسم " **ميثاق هافانا** " أو " **ميثاق التجارة الدولية** " ، يهدف إلى وضع أسس التوصل لاتفاقية التجارة الدولية والعمل على إنشاء منظمة للتجارة الدولية [2].

وتقوم الإتفاقية العامة للتعريفات والتجارة ، والتي تتضمن نظاما شاملا للقواعد العامة التي تحكم العلاقات التجارية بين الأطراف والتي تقع في 35 مادة أضيفت لها عام 1965 ثلاث مواد لتلبية مطالب الدول النامية ، على ثلاث مبادئ رئيسية هي : **تحرير التجارة وعدم التمييز بين الأطراف المتعاقدة والاعتماد على الوسائل السعرية دون الكمية في تقييد الواردات،** وقد عملت الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية على العمل من خلال مبدأين أساسين هما[3]:

- **المبدأ الأول : مبدأ الدولة الأولى بالرعاية :** مضمونه أن الامتيازات الممنوحة لدولة ما يجب أن تمنح لباقي الدول الأخرى تحقيقا للعدالة والإنصاف .
- **المبدأ الثاني :** مبدأ المعاملة الوطنية : وهو أن تعامل السلع المستوردة معاملة السلع المنتجة محليا دون التمييز بين دولة وأخرى .

[1] – أسامة المجذوب ، **العولمة والإقليمية** ، القاهرة ، الدار المصرية اللبنانية ، الطبعة الثانية ،2001،ص:147.

[2] – المرجع السابق ،ص:147-148.

[3] – زينب حسين عوض الله ،**الاقتصاد الدولي** ،بيروت ،1998،ص:324.

المطلب الثاني : جولات التجارة في ظل الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة / منظمة التجارة العالمية

لقد استغرقت عملية الانتقال من الاتفاقية إلى غاية إنشاء المنظمة ما يقارب نصف قرن من جنيف إلى مراكش أي من 1947 إلى 1994 ، ويمكن سرد جولات المفاوضات على النحو التالي [1]:

1- جولة جنيف 1947: وشاركت فيها 23 دولة ، وهي الجولة الأساسية التي انتهت إلى التوصل للإطار العام للاتفاقية واقتصرت على تبادل التنازلات الجمركية فقط ، وسمحت للدول العمل ببعض الاتفاقيات دون الأخرى . وقد تم الاتفاق على 45 ألف امتياز جمركي بقيمة 10 مليار دولار من التجارة بين الدول المتفاوضة وأصبحت الاتفاقية لازمة في يناير 1948 ؛

2- جولة آنسي 1949 : أول جولة مفاوضات تعقد في إطار الاتفاقية ، وشاركت فيها 13 دولة فقط تناولت المزيد من التنازلات الجمركية ؛

3- جولة توركاي 1951: ارتفع عدد الدول المشاركة إلى 38 دولة ؛

4- جولة جنيف : شاركت فيها 26 دولة فقط ؛

5- جولة ديلون 1960-1961: شاركت فيها أيضا 26 دولة واقتصرت كسابقاتها على تبادل التنازلات الجمركية ؛

6- جولة كيندي 1964-1967: شاركت فيها 26 دولة ،وتعد نقطة تحول في مسار المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف ، حيث واكبت هذه الجولة العديد من التطورات الاقتصادية العالمية الهامة ، من بينها إنشاء المجموعة الأوروبية ذات التعريف الموحد ، وقيام الولايات المتحدة بتعديل قانون التجارة القائم على مبدأ المعاملة بالمثل ليحل محله قانون توسيع التجارة ، الذي خول الرئيس الأمريكي صلاحيات أوسع في مجال المفاوضات تحرير التجارة الدولية . في هذا الإطار تم الاتفاق على وضع الأسس التي يجب أن تدار المفاوضات على أساسها في الجولة السادسة ، وإحلال قاعدة التخفيض الجمركي بنسبة معين على المجموعات السلعية المختلفة محل أسلوب التفاوض على كل سلعة على حدة . وقد أسفرت جولة كيندي على تحقيق تخفيض جمركي عام بنسبة 50 % أي ما يعادل 40 مليون دولار من حجم التجارة الدولية [2]. كما شهدت هذه الجولة التوصل لمدونة لمكافحة الإغراق ، وهي المدونة التي تطورت في جولة طوكيو لتصبح اتفاقا تم تضمينه كاتفاق رئيسي في جولة الأورغواي ، بينما أثارت السياسات الزراعية خلافا حادا في هذه الجولة لم يحسم خلالها ولا خلال جولة طوكيو التالية لها ، وضل قائما حتى المرحلة الأخيرة لجولة الأورغواي ؛

7- جولة طوكيو 1973-1979 : تعد أضخم الجولات السابقة على جولة أورغواي وأهمها، نظرا لتناولها موضوعات لم يسبق التطرق إليها من قبل واتساع نطاق المشاركة ليصل إلى 102 دولة ، فضلا عن أن هذه

---

[1] - أسامة المجذوب ، مرجع سابق ، ص:150-154.

[2] - سمير محمد عبد العزيز ، **التجارة العالمية والجات 94**، مكتبة الإشعاع الفنية ، الإسكندرية ، مصر ، الطبعة الثانية،1997، ص:31.

الجولة استمرت لأكثر من 6 سنوات وتمخضت عنها تطورات غير مسبوقة على صعيد تحرير التجارة الدولية . فعلى صعيد التنازلات الجمركية تم خفض آلاف التعريفات على السلع الصناعية والزراعية على مدى فترة زمنية للتنفيذ بلغت 8 سنوات ، وقد بلغ حجم التخفيض الجمركي 300 بليون دولار من حجم التجارة الدولية .بما يعادل 30 % من متوسط التعريفات في بدء الدورة[1] . وعلى صعيد الإجراءات تعد جولة طوكيو أول جولة تتوصل إلى اتفاقيات تساهم في تخفيف القيود غير التعريفية على الواردات ، وعلى هذا الأساس وصف جولة طوكيو بأنها أولى مقدمات الشروع في التحول نحو وضع التجارة الدولية للمرة الأولى في إطار أقرب إلى المؤسسي ، وهذا من خلال خوض جولة المفاوضات التي يتسع نطاقها ليغطي مجالات لم يسبق التفاوض حولها في إطار مفاوضات تحرير التجارة الدولية؛

8- جولة اورغواي 1986-1994 :جاءت دورة أوروغواي - التي استغرقت قرابة ضعف المدة التي كانت مقررا لها أي أربع سنوات - مختلفة كل اختلافات عن كل الدورات السابقة،من حيث اتساع الرقعة التي حاولت تغطيتها أو من حيث تصديها لقضايا جديدة لم تكن في أي وقت من الأوقات محل مفاوضات متعددة الأطراف [2]. وباختصار فقد تمخضت أهم التجديدات التي جاءت بها جولة أوروغواي لتحرير التجارة العالمية عن الاتفاقيات الثلاثة التالية [3] :

- الاتفاقية الخاصة بإنشاء منظمة التجارة العالمية WTO World trade organization ؛
- الاتفاقية العامة حول تحرير التجارة في الخدمات GATS General Agreement on Trade in Services ؛
- الاتفاقية الخاصة بحقوق الملكية الفكرية TRIPS Trade Related Intellectual Property rights

وفي ما يلي جدول يلخص لنا الجولات في ظل الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية مع آخر دوة للمنظمة :

[1] - سمير محمد عبد العزيز ،المرجع السابق ،ص:31.
[2] - زينب حسين عوض الله ، مرجع سابق ، ص:335.
[3] - المرجع السابق ، ص:338.

جدول يمثل : جولات التجارة في ظل الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة/ منظمة التجارة العالمية

العام	المكان /الإسم	الموضوعات المطروحة	عدد البلدان
1947	جنيف	الرسوم الجمركية	12
1949	آنسي – فرنسا	الرسوم الجمركية	13
1951	توركاي- إنجلترا	الرسوم الجمركية	38
1956	جنيف	الرسوم الجمركية	26
1961-60	جنيف(جولة ديلون)	الرسوم الجمركية	26
1967-64	جنيف (جولة كينيدي)	الرسوم الجمركية وتدابير مكافحة الإغراق	62
1979-73	جنيف (جولة طوكيو)	الرسوم الجمركية ، تدابيرغيرجمركية،الإتفاقيات الإطار	102
1994-86	جنيف (جولة أوروغواي)	الرسوم لجمركية، التدابير غيرالجمركية،القواعد، الخدمات،الملكية الفكرية، تسوية المنازعات ،المنسوجات ، الزراعة ، إنشاء منظمة التجارة العالمية.	123
2004-02	الدوحة	جميع السلع والخدمات ، الرسوم الجمركية ، التدابير غير الجمركية ، مكافحة الإغراق ، الدعم الحكومي ، اتفاقيات التجارة الإقليمية ، الملكية الفكرية ،البيئة ،تسوية التزاعات ، قضايا سنغفورا	144

المصدر : مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي ،سبتمبر 2002،ص:06

المبحث الثاني : نشأة وأهداف ومؤتمرات المنظمة العالمية للتجارة

المطلب الأول : نشأة المنظمة العالمية للتجارة :

تعد المنظمة العالمية للتجارة منظمة دولية يقع مقرها في جنيف عاصمة سويسرا ، وقد تأسست في **1995/01/01** نتيجة مفاوضات دورة أوروغواي الممتدة من 1986 إلى 1994 ، وكان ذلك في مدينة مراكش المغربية. انخرطت في هذه المنظمة حتى 23 أبريل 2004 ما يقارب 147 بلدا، وهي اليوم توظف 600 عاملا بميزانية تقدر بنحو 162 مليون فرنك سويسري عام 2004.[1]

و لم تكن الاتفاقية في صورتها الأصلية منظمة دولية بالمعنى المتعارف عليه لهذا المصطلح ، حيث كانت تفتقر للأجهزة الدائمة التي تميز المنظمات الدولية. ويعتبر المجلس الوزاري، الذي يتكون من التجارة في الدول الأعضاء في المنظمة، أعلى مجلس في هيكلها المؤسسي،وينعقد المؤتمر الوزاري مرة كل سنتين للنظر في الأعمال التي يقوم بها المجلس العام الذي يلي المجلس الوزاري في الأهمية. وتتفرع من المجلس الوزاري ثلاث لجان : تختص الأولى بالتجارة والتنمية والثانية بميزان المدفوعات والثالثة بالميزانية والمالية والإدارة.[2]

أما المجلس العام في الهيكل التنظيمي فيضطلع بإدارة شؤون ومهام المنظمة خلال الفترات التي لا ينعقد فيها المؤتمر الوزاري ، وهو يجتمع بصفة دورية للإشراف على تنفيذ الاتفاقيات والقرارات الإدارية، وتتبعه عدة مجالس تختص بمجالات الثلاثة الرئيسية لعمل المنظمة [3] :

- مجلس التجارة في السلع ؛
- مجلس التجارة في الخدمات ؛
- مجلس الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية؛

يضاف إلى ذلك سكرتارية المنظمة والنظام المتكامل لتسوية المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء .

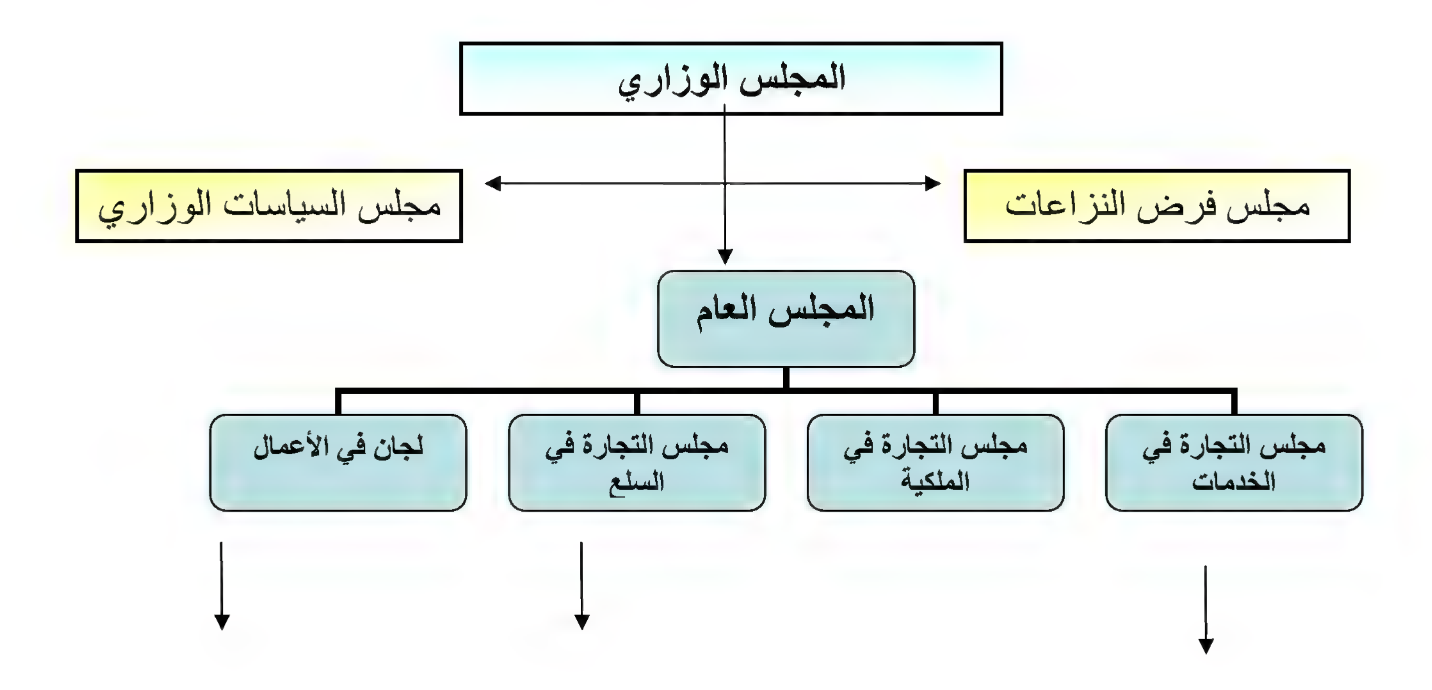
وفي ما يلي شكل يوضح لنا الهيكل التنظيمي للمنظمة :

[1] – لمزيد من المعلومات تفحص موقع المنظمة : www.wto.org

[2] – زينب حسين عوض الله ،مرجع سابق ، ص: 338

[3] –المرجع السابق ،ص:337-338.

شكل رقم 01 : هيكل المنظمة العلمية للتجارة



لجان في :
- التجارة في الخدمات المالية
- لجان خاصة

لجان عمل :
- خدمات متخصصة
- قواعد التجارة في الخدمات

لجان متنوعة:
- لجنة التجارة في الطائرات المدنية
- لجنة مشتريات الحكومة

لجان في :
- الوصول إلى سوق الزراعة
- فض المنازعات – العوائق الفنية
- الدعم – مكافحة الإغراق – تقييم الضرائب الجمركية – قواعد المنشأ- حصص الإستيراد
- الإستثمار المتعلق بالتجارة
- الوقاية من الخطر – مراقبة المنسوجات – التجارة في مجال مشروعات تكنولوجيا المعلومات
- لجنة الإتفاقية.

لجان في :
- التجارة والتنمية ـلجنة فرعية للدول الأقل نموا- اتفاقيات التجارة الدولية
- إدارة موازين المدفوعات
- إدارة وتمويل الموازنة

فرع عمل :
ـللإتصالات المباشرة

لجان عمل في :
- التجارة والإستثمار – التجارة وسياسات المنافسة- الشفافية في مشتريات الحكومة

المصدر : محمد ناجي حسن خليفة ، إتفاقية المنظمة العالمية للتجارة وأثرها على الدول النامية، الملتقى العلمي الدولي ، كلية الإقتصاد ،جامعة الجزائر 31 ماي – 02 جوان 2003 ،ص:08

المطلب الثاني : أهداف المنظمة العالمية للتجارة .

لقد نشأت المنظمة العالمية للتجارة لتحقيق جملة من الأهداف يمكن إجمالها في النقاط التالية[1]:

- إنشاء إطار لبحث مسائل المبادلات التجارية الدولية وإيجاد الحلول للمشاكل المواجهة للتجارة العالمية ؛
- إيجاد هيكل خاص لفض النزاعات التجارية التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء مثل ما حدث بين الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأوروبية حول إنتاج لحوم البقر باستعمال هرمونات مضرة صحيا، أو ما هو بصدد الحدوث بعد فرض الولايات المتحدة الأمريكية لضريبة بين 20 و30 % على الصادرات الأوروبية واليابانية والروسية من الصلب ؛
- إيجاد التشريع القانوني والمؤسساتي لتنفيذ اتفاقية المنظمة العالمية للتجارة ؛
- منح الدول النامية معاملة تفضيلية خاصة بمنتجات فترات سماح أطول تسمح لها بالاندماج ضمن المنظومة العالمية لاقتصاد السوق؛
- الوصول إلى تحقيق معرفة كاملة وشفافة بالتشريعات والنظم التجارية لكل دولة وإتاحة ذلك لجميع الأعضاء في المنظمة؛
- إدارة الاتفاقيات التجارية الوطنية؛
- تقديم المساعدات التقنية والتكوين للدول النامية؛
- التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي لإيجاد مواءمة بين السياسات التجارية والمالية والنقدية ؛
- تقوية الاقتصاد العالمي بتحرير التجارة من جميع القيود ورفع مستوى الدخل القومي الحقيقي للدول الأعضاء وتسهيل الوصول إلى الأسواق الدولية.

المطلب الثالث : مؤتمرات المنظمة العالمية للتجارة:

ومنذ بدأ أشغال المنظمة إنعقدت عدة مؤتمرات دولية في إطارها لبحث المسائل التجارية الدولية وتحقيق الأهداف المعلنة ، ويمكن سرد هذه المؤتمرات على النحو التالي [2]:

مؤتمر سنغافورة:

إنعقد فيما بين 09-13 ديسمبر 1996 بمشاركة أكثر من 120 دولة درست مسائل عديدة متعلقة بالإتفاقات، وإتفاقات تكنولوجيا المعلومات والمنتجات الصيدلانية وجوانب البيئة والدول الفقيرة والمنافسة،... وكانت أهم النتائج المتوصل إليها هي :

- تقييم تنفيذ إلتزامات المنظمة؛
- متابعة التطورات التجارية العالمية؛

[1] – عياش قويدر/ إبراهيمي عبد الله، **آثار انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة**، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد الثاني ، ماي 2005،ص، 58

[2] – عياش قويدر/ إبراهيمي عبد الله، مرجع سابق، ص:59

- مواجهة التحديات الاقتصادية العالمية؛
- توسيع المبادلات في ما يخص تكنولوجيا المعلومات.

مؤتمر جنيف:

انعقد بين 18-20 ماي 1998 وخرج بنتائج أهمها :

- مواصلة عملية تحرير التجارة وإيجاد مناخ استثماري ملائم وتحقيق أهداف المنظمة؛
- التأكيد على أهمية التجارة الإلكترونية وحاجة الدول النامية لها في تحقيق التنمية والعائد الاقتصادي والمالي .

مؤتمر سياتل:

جرى بالولايات المتحدة الأمريكية في الفترة بين 30 نوفمبر و 03 ديسمبر 1999 وشهد معارضة شديدة من قبل المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المدنية والجماعات المناهضة للعولمة، وركز على دراسة المناقصات الحكومية ، التجارة الإلكترونية، المعاملة التفضيلية للدول النامية إضافة إلى تعزيز النقاط السابق ذكرها في المؤتمرات السابقة .

ويمكن القول بأن مؤتم **سياتل** فشل و لم يحقق أهدافه ، وهذا بعدما أعلن الناطق الرسمي باسم المنظمة عن ذلك ؛ ويرجع الفشل إلى تباين المصالح القومية للأطراف المشتركة ، وقد تم استبعاد العديد من الدول النامية التي لم تحضر الاجتماعات المهمة ، ورفضت أسلوب عمل المنظمة رغم الضغوطات الأمريكية بقبول المعايير التي طرحتها هذه الأخيرة و إلا فرضت عليها عقوبات أهمها إتهامها بالإغراق لمنع دخول سلعها الأسواق العالمية.[1]

مؤتمر الدوحة: [2]

الذي إنعقد في قطر بين 09 و 13 نوفمبر 2001 والذي واصل دعمه لتطبيق اتفاقيات جولة الأروغواي وشهد حضور المنظمات غي الحكومية .

شهد المؤتمر خلافات واعتراضات وطالبت الدول النامية برفع الدعم عن المزروعات المعدة للتصدير والمنتجة في الدول الصناعية وفتح أسواقها لزراعات الدول النامية .

رغم ما خلفه المؤتمر من خيبة أمل للدول النامية التي لم تر الإزدهار والنمو الموعود و لم يتحقق مرادها بفتح أسواق الدول الصناعية أمام منتجاتها إلا أن المؤتمر خرج ببيان حول اتفاقيات تخص السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية وتحديد مدة الحماية وسياسة الإغراق وغيرها من المواضيع .

---

[1] – ضياء مجيد الموسوي ، العولمة واقتصاد السوق الحرة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2003، ص:161-163.

[2] – المرجع السابق،ص:164.

المبحث الثالث : الانتقادات الاقتصادية والمالية للمنظمة العالمية للتجارة

من المآخذ الاقتصادية الموجهة إلى منظمة التجارة العالمية من طرف الاقتصاديين، هناك انتقادات تتمثل في اعتبار التجارة المحرك الأساسي للنمو ولكن على حساب التنمية وذلك عندما نأخذ بعين الاعتبار الفرق الشاسع بين مفهوم النمو ومفهوم التنمية، وانتقادات أخرى تتعلق بتحرير الاستثمارات والسلع والخدمات والملكية الفكرية.

المطلب الأول: الاهتمام بالمصالح التجارية على حساب التنمية.

يتلخص هذا الانتقاد في أن منظمة التجارة العالمية تهدر التنمية أو التغيير الهيكلي للاقتصاد مقابل المصالح التجارية وتعمد إلى عدم التمييز بين أثر تحرير التجارة الدولية والاستثمارات الأجنبية في رفع معدل النمو، وأثره في تغيير هيكل الناتج القومي إذ من الممكن جدا أن يكون أثر هذا التحرير إيجابيا فيما يتعلق بمعدل النمو وسلبيا فيما يتعلق بالتنمية[1].

و إن التخوف الأساسي في هذا المضمار يكمن في أن منظمة التجارة العالمية تحث على حرية التبادل التجاري وبالتالي رفع الحماية لكن رفع الحماية قد يؤدي إلى انخفاض معدل التصنيع ويعرض الصناعات الوليدة إلى منافسة شرسة من طرف الشركات المتعددة الجنسيات أو الشركات عابـــرات الـــدول والـــقـــارات (Les firmes transnationales). كما أن الزيادة الحاصلة في نمو الناتج القومي إثر تحرير التجارة قد تكون مؤقتة ولا تؤدي إلى تغيير الهيكل الإنتاجي.

وإن لفت الانتباه إلى ضرورة تبادل تجاري يؤدي إلى تغيير الهيكل الإنتاجي ويحقق التنمية مما يعني ذلك زيادة في معدل التصنيع هو مطلب تتبناه الدول العربية ودول العالم الثالث عموما لأن الصناعة في هذه الدول صناعات وليدة ويجب عدم تعريضها للآثار السلبية التي قد تنجم عن تحرير التجارة الدولية والاستثمارات الأجنبية الخاصة الذي وصل إلى درجة غير مسبوقة في تاريخ الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف.

و ترى المنظمة أن قوانينها لحرية التبادل التجاري تأخذ بعين الاعتبار المصالح التنموية. كما ترى المنظمة أيضا أن نظامها التجاري مؤسس على كون التبادل الحر يهيئ المناخ المناسب للنمو والتنمية. والسؤال المطروح حول ما إذا كانت الدول النامية تستفيد بما فيه الكفاية من هذا النظام فإن ذلك محل حوار ونقاش مستمر في المنظمة وهذا لا يعني أن نظام التبادل الحر لا يوفر شيئا لهذه الدول. الاتفاقيات يحوي الكثير منها قوانين تأخذ بالخصوص مصالح الدول النامية. كما أن هذه الدول تتمتع بفترة تمديد قبل أن تبدأ في تطبيق اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. أما بالنسبة للدول الأقل نموا فإنها تستمتع بمعاملة خاصة ومعفية من كثير من البنود. الإشكاليات المتعلقة بالتنمية تثار غالبا من أجل تبرير إجراءات من المفروض عدم قبولها حسب الاتفاقيات ومن الأمثلة على ذلك منح بعض الحكومات بعض الدعم. المنظمة تعتبر التنمية المستديمة هدفا أساسيا[2].

[1] – محمد ولد عبد الدائم، الانتقادات الموجة للمنظمة العالمية للتجارة، www.aljazeera.net/nr/exeres/

[2] – محمد ولد عبد الدائم، الانتقادات الموجة للمنظمة العالمية للتجارة، www.aljazeera.net/nr/exeres/

المطلب الثاني : منظمة التجارة العالمية تنادي للتبادل الحر مهما كان الثمن.

يتجلى هذا الانتقاد بصورة صارخة على مستويات عدة نذكر منها المثالب التي نتجت عن تحرير السلع والخدمات[1]:

– فعلى مستوى تحرير السلع تم تقرير إلغاء الدعم الذي كانت تمنحه بعض الدول المتقدمة للسلع الزراعية مع ما سينجر عنه من عواقب وخيمة للدول التي تعتبر السلع الزراعية مهمة في قائمة وارداتها كما ترتب على تحرير تبادل السلع انخفاض كبير في حصيلة الرسوم الجمركية وخصوصا بالنسبة للدول النامية التي تشكل هذه الرسوم نسبة كبيرة من مجموع إيراداتها. ومن جهة ثالثة أدى تحرير السلع إلى تعريض الصناعات الوليدة للدول النامية إلى منافسة شرسة ومن ناحية رابعة نذكر أن السلع التي تتمتع فيها الدول النامية بقدرة تنافسية عالية، كسلع المنسوجات، مازالت الدول المتقدمة غير متحمسة لتحريها بالمقارنة مع سلع أخرى لا تعتبر ذات أهمية بالنسبة للدول النامية.

– أما على مستوى الخدمات فلم تراع المنظمة العالمية للتجارة انعدام التوازن بين حجم قطاعات الخدمات في الدول الغنية وحجمه في الدول الفقيرة. ولم تراع المنظمة أيضا ارتباط بعض قطاعات الخدمات في الدول النامية بمصالحها الإستراتيجية مما نجم عن ذلك مجموعة من المخاوف.

و لقد أثيرت هذه الانتقادات من طرف مجموعة الدول النامية والدول العربية جزء منها. فلقد أعربت هذه الدول في أكثر من مناسبة عن المخاطر التي جلبتها ويجلبها تحرير السلع والخدمات. كما تمت إثارة تمنع الدول الصناعية وعدم حماسها لتحرير السلع التي يعتبر تحريرها يعود بالنفع إلى الدول النامية.

وتتمثل المخاوف في أربع نقاط أساسية[2]:

*اختلال التوازن بين حجم الخدمات المقدمة من طرف الدول الغنية وحجم الخدمات في الدول النامية وتفاقم هذا الفارق بصفة مطردة لصالح الدول الصناعية.

* إن مزايا الحجم الكبير (d'échelle économies) الذي تتميز به الشركات العملاقة في الدول الغنية يجعل الدول النامية غير قادرة على المنافسة مهما بذلت من جهد في الأفق المنظور فما نلاحظه من اندماج في شركات البنوك ومؤسسات التأمين العملاقة خير دليل على أنها إستراتيجيات للسيطرة على قطاع الخدمات على المستوى العالمي.

* من المخاوف أيضا أن تحرير بعض الخدمات قد يعرض بعض التوجهات والمصالح الإستراتيجية للبلدان النامية إلى خطر كبير.

* إن اتفاقية تحرير الخدمات تقضي مبدأ معاملة مقدم الخدمة الأجنبية بنفس المعاملة التي تمنح للمواطنين إلا أن ذلك يفوت الفرصة التي تمكن من حماية المشروعات الوطنية للخدمات.

[1] – محمد ولد عبد الدائم، مرجع سابق، /www.aljazeera.net/nr/exeres

[2] – محمد ولد عبد الدائم، مرجع سابق، /www.aljazeera.net/nr/exeres

وترى منظمة التجارة العالمية أن ما يتم وفق مبدأ تحرير التبادل من سلع أو خدمات يتعلق في الحقيقة بما ترغب كل دولة من الدول أن تتفاوض فيه وأنه من الصحيح فعلا أن أحد مبادئ منظمة التجارة العالمية يرتكز في الأساس على تقليص العقبات الحمائية وتحرير التبادل. وفي النهاية يستفيد الجميع من التبادل التجاري. أما فيما يتعلق بحجم تقليص ورفع الحواجز فإنه أمر يتوقف على الدول الأعضاء المتفاوضة.

المطلب الثالث: المنظمة تنادي بتحرير الاستثمار لصالح شركات الدول على حساب مصالح الدولة الوطنية

يتمثل الانتقاد في خلو اتفاقية تحرير الاستثمار من منح الشركات الدولية الدخول في اتفاق فيما بينها لاقتسام الأسواق أو لفرض أسعار احتكارية، أو لمنعها من التلاعب بأسعار ما تستورده من فروعها في الخارج...

حيث ترى الدول النامية أن حرمانها من وضع قيود على الاستثمارات الأجنبية دون إلزام الشركات متعددة الجنسيات عن الامتناع عن فرض أسعار احتكارية والتلاعب بالأسعار هو حيف. وتعتبر الدول النامية أن إلغاء القيود على الاستثمارات مطلب موجه إلى الدول النامية دون غيرها. وتطالب بإعادة صياغة اتفاقية إجراءات الاستثمار المتعلقة بالتجارة.

وتعتبر الدول النامية أن تحرير الاستثمارات وعولمة الأسواق المالية ترافقه مخاطر جمة وأزمات ماليـة مكلفة (أزمة المكسيك عام 1994 ودول جنوب شرق آسيا 1997 والبرازيل وروسيا وآسيا 1999...). وهذه المخاطر يمكن رصدها في النقاط التالية[1]:

- المخاطر الناتجة عن التقلبات الفجائية لرأس المال.
- مخاطر تعرض البنوك للأزمات.
- مخاطر التعرض لهجمات المضارب المدمرة.
- مخاطر هروب الأموال الوطنية للخارج.
- إضعاف السيادة الوطنية في مجال السياسة التفقدية والمالية.
- مخاطر دخول الأموال القذرة (غسيل الأموال). وهي مخاطر تدخل عبر آليات تحرير رأس المال المحلي والدولي.

[1] – محمد ولد عبد الدائم، الانتقادات الموجة للمنظمة العالمية للتجارة، www.aljazeera.net/nr/exeres/

المبحث الرابع: الجزائر والمنظمة العالمية للتجارة .

المطلب الأول : بداية مفاوضات الجزائر مع المنظمة العالمية للتجارة.

لقد بدأت الجزائر مفاوضاتها مع المنظمة العالمية للتجارة OMC منذ 1986 تاريخ تقديم مذكرة الانضمام. وفي اجتماع المنظمة المنعقد يومي 22-23 أفريل 1998 بجنيف ، ثم عقد أول الجولات من المفاوضات مع الجزائر أين تم طرح تصور واضح حول مدى تطابق التجارة الخارجية للجزائر مع الإجراءات المتضمنة في الاتفاقيات التجارة للمنظمة .

وقد تميزت هاته الجولة بالمناقشة والإجابة عن 500 سؤال طرحته البلدان العضو حول مختلف أشكال الاقتصاد الوطني في مجال السياسة الخارجية ، السياسات المطبقة في ميادين الطاقة والمنتجات الاقتصادية والفلاحية وكذا قطاع الخدمات المالية[1].

وقد أوقفت المفاوضات خلال 1999 ، رغم أنه خلال الدورة الوزارية الثالثة لمنظمة التجارة العالمية بمدينة سياتل الأمريكية بمشاركة 135 دولة ، مثل الجزائر وفد رسمي كلف بمتابعة ملف إنضمام الجزائر إلى المنظمة ، وتسطير أعمال الاجتماعات القادمة لمجموعة العمل المكلفة بمباشرة المفاوضات الثنائية والتي تضمنت جولتين ، الأولى خصت الإجراءات الجبائية للتجارة الخارجية والرسوم الجمركية وتحديد شروط حماية المنتوج الوطني ، أما الثانية فتضمنت ميادين الخدمات بما فيها قطاع البنوك ، الإتصال ، التامين ....الخ .

وفي 9 أفريل 2001 ، إلتقى وزير التجارة آنذاك، مع رئيس المنظمة العالمية للتجارة لإنعاش المفاوضات ، إلا أن هذه الخيرة فشلت خاصة بعد إنتقاد خبراء المنظمة للملف الجزائري وتسجيل 37 قاعد تجارية لم تتقيد بها الجزائر ، وتلقت الجزائر ما يربو عن 1200 سؤالا من قبل خبراء الفوج المكلف بمتابعة انضمام الجزائر ومن قبل حوالي 40 دولة أغلبها عضو في الإتحاد الأوروبي الذي يسيطر على 65% من حجم مبادلات الجزائر والتزمت الجزائر بعد ذلك بإحداث تغييرات جذرية وفي المنظومة الجبائية والجمركية وهو ما تم الشروع فيه قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

وتصل عضوية الدول اليوم في المنظمة العالمية للتجارة إلى ما يفوق 148 دولة إلى حدود 2004/10/13 أين تمت إجراءات التصديق على برتوكول الانضمام لدولة كمبوديا[2]، وهناك العديد من الدول التي هي بصدد التفاوض والتي لا زالت لم تبدأ بعد مفاوضاتها .

المطلب الثاني : مراحل مفاوضات الجزائر مع المنظمة العالمية للتجارة .

إن اتصال الجزائر المستقلة بالمنظمة العالمية للتجارة جري سنة 1987 في إطار الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة، ولكن الاتصال الفعلي لم يتم إلا سنة 1996 بعد جولة الأورغواي وإنشاء المنظمة العالمية للتجارة وقد جرت هذه المفاوضات وفق المراحل التالية [3]:

---

[1] – خالدي خديجة، **أثر الانفتاح التجاري على الاقتصاد الجزائري**، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد الثاني ، ماي 2005،ص، 86

[2] -www.wto.org

[3] – عياش قويدر /ابراهيمي عبدالله، مرجع سابق ص، 62-63.

مدخـــــل الاقتصـــــاد

– المرحلة الأولى:

جرت المفاوضات الأولى المتعددة الأطراف سنة 1998 وأجابت الجزائر في ذلك على 300 سؤال مطروح من طرف الهيأة الدولية، وتتناول طبيعة الأسئلة هيكلة الاقتصاد الوطني وتطوره، وهو إجراء تقليدي يسمح لأعضاء المنظمة التعرف أكثر على اقتصاد الدولة التي تأمل في الانضمام ؛

– المرحلة الثانية:

تواصلت المفاوضات سنة 1999 بالموازاة مع انعقاد مؤتمر سياتل بالولايات المتحدة الأمريكية وكان على الجزائر بدأ المفاوضات الثنائية ، وتم تقديم مدونة تتضمن قواعد ومبادئ النظام التجاري الجزائري واتجهت إلى تقديم الأجوبة الخاصة بالأسئلة المطروحة من أهم الشركاء وهم الولايات المتحدة الأمريكية وأوربا والذين طالبا بتوضيحات أكثر .
توقفت المفاوضات فيما بعد وتزامن ذلك مع الإتحاد الأوروبي في إطار اتفاق الشراكة الأورومتوسطية والذي يجب التأكيد على أنه يعقد دون الإخلال بالقواعد التي تفرضها المنظمة العالمية للتجارة ؛

– المرحلة الثالثة :

بعد توقيع اتفاق الشراكة في 2002/04/19 اتجهت الجزائر إلى خوض غمار المفاوضات مع المنظمة العالمية للتجارة وابتدأت المفاوضات الثنائية التي دامت 18 شهرا تحاول الجزائر من خلالها التوفيق بين عاملين هما :

- الالتزام بتحرير الاقتصاد الوطني من جهة ،
- توفير وسائل الحفاظ على المصلحة الوطنية من جهة أخرى .

– المرحلة الرابعة:

بدأت في 2003/11/28 بجنيف بوفد جزائري من 28 عضوا يمثلون الإدارة والقطاعات الاقتصادية ذات الأهمية في المنظمة العالمية للتجارة إضافة إلى الشركاء الاجتماعيين برئاسة السيد نور الدين بوكروح وقد تضمن جدول الأعمال :

- تأهيل الإطار التشريعي المنظم للتجارة الخارجية،
- محادثات متعددة الأطراف مرتبطة بالفلاحة ؛
- التطرق إلى المستجدات المتعلقة بمنع إستيراد الخمور من قبل البرلمان الجزائري .

المرحلة الخامسة:

تبدأ من أكتوبر 2004 إلى حدود 2006 بجنيف كذلك ، وتعتبر آخر مرحلة وبها من المفروض أن يتم الإعلان عن نهاية المفاوضات ومن ثم الانضمام . ويجب التأكيد على أنه من صالح الجزائر أن تختتم المفاوضات مع المنظمة قبل افتتاح دورة المفاوضات الثنائية القادمة بالدوحة لأن الشروط ستكون عسيرة ومقيدة أكثر حسب السيد علي لبيب المدير العام للجمارك الجزائية.

مدخـــــل الاقتصـــــاد

الصندوق النقد الدولي

يعتبر الصندوق النقد الدولي من بين الهيئات المالية الدولية التي أنشأت على إثر اتفاقية بروتن وودز سنة 1944 وهذه الاتفاقية خاصة بالتعاون الاقتصادي الدولي ولهذا للصندوق أهداف ووظائف تعمل في مجملها على تسهيل حركة نمو التجارة الدولية نمو متوازن مما يساعد على تحقيق مستويات عالية من التشغيل الدخل في كل الدول كما تشمل أيضا وظائفه في مراقبة هدف استقرار أسعار الصرف ويضطلع بمهمة أخرى وهي مد النقد الأجنبي اللازم بمعالجة الإختلالات التي تنشأ في موازين المدفوعات إلا أنه من الملاحظ أن وظيفة التمويل باتت هي أهم الوظائف الإيجابية التي يقوم عليها الصندوق في ما عدى ذلك فهو لا يقوم سوى بتوصيات فقط.

فإذا كان من أهدافه مراقبة التجارة الدولية وتخفيف القيود عليها فإننا نجد الكثير من الدول عملت على حماية منتوجاتها وبقيت آخر الحلول وهي التمويل عن طريق القروض فقط حيث أن هذا التمويل يجب أن يواكب مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية تعتبر كشروط من أجل الاستفادة من هذه القروض نجد من بينها:

- ضرورة تحرير التجارة الخارجية.
- التقليل من القيود المفروضة على حركة الاستيراد والتصدير.
- إعادة هيكلة المؤسسات غير الناجحة والاعتماد على آلية السوق من عرض وطلب في جميع المعاملات (سوق العمل، سوق السلع والبضائع، سوق القروض) مما ترك آثار سلبية خصوصا على الدول النامية فمثلا:

إذا ما طبقنا سياسية العرض والطلب في سوق العمل نلجأ إلى تخريج العمال أي التخلي عن العمالة الفائضة وبالطبع يترتب على ذلك مخالفات اجتماعية قد تمس بحالة الفرد وبقدرته الشرائية كما أن هناك من بين الشروط هي ضرورة رفع الدعم على المواد الاستهلاكية حيث يجب أن تخضع كل السلع والخدمات لقانون العرض والطلب برفع الدعم جملة واحدة يؤدي إختلال في معدل الاستهلاك الأسري وهذا ما عانت منه الجزائر على أثر القروض الممنوحة لنا من طرف صندوق النقد الدولي وما ترتب عنها.[1]

[1] – مختار حميدة، محاضرة، مرجع سابق

مدخـــــل الاقتصـــــاد

المبحث الأول : نشأة صندوق النقد الدولي وماهيته

بعد الأزمات التي شهدها الحياة الاقتصادية والاضطرابات التي تعرض لها النظام النقدي الدولي قبل الحرب العالمية الثانية برزت مناقشات متعددة من الدول الرأسمالية القوية كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا حول الطرق المثلى للتحكم في أسعار الصرف ، وفي ظل أي نظام نقدي ، كيفية تسهيل حركة المبادلات الدولية وتحقيق نوع من الاستقرار في ميزان المدفوعات

المطلب الأول : تأسيس وأهداف صندوق النقد الدولي ومراحل تطوره

أولا: تأسيس صندوق النقد الدولي

تبلورت فكرة صندوق النقد الدولي في يوليو 1944 أثناء مؤتمر للأمم المتحدة عقد في بريتون وودز بولاية نيوهاميشو الأمريكية عندما اتفق ممثلوا خمس وأربعين حكومة على التعاون الاقتصادي يستهدف تجنب تكرار كارثة للسياسات الاقتصادية الفاشلة التي أسهمت في حدوث الكساد الكبير في الثلاثينات من القرن العشرين .

وقبل انعقاد المؤتمر بريتون وودز كان قد طرح امام المؤتمرون مشروعين احدهما تقدمت به المملكة المتحدة على لسان مبعوثها الاقتصادي الكبير اللورد كيتر ، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد تقدمت بمشروع ثان على لسان ممثلها الاقتصادي هاري هوايت ، فقد تعرضت انكلترا بمشروع اللورد كيتر في 07 افريل1943 ، في حين تقدمت أمريكا بمشروع هاري هوايت في 05افريل 1943[1] ، حيث يتضمن المشروع الاقتصادي كيتر إيجاد مؤسسة دولية تتمتع بسلطة إصدار عملة خاصة بها ، وكذلك اقترح كيتر على الدول الأعضاء التي تتمتع بفوائض في موازين مدفوعاتها وكذلك بالنسبة للدول التي تعاني من عجز في موازينها ، بالإضافة انه اقترح على المؤسسة الدولية تقديم النصيحة إلى الدول الدائنة التي تبيع أكثر مما تشتري ، أما بالنسبة للدول المدينة فقد اقترح كيتر إلزامها بتحقيق قيمة عملاتها أما بالنسبة للمشروع والاقتراح الأمريكي حيث رفضت الولايات المتحدة الأمريكية اقتراحات كيتر الداعية إلى فرض عقوبات على الدول الدائنة والدول المدينة ، خاصة أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تتمتع بفائض في ميزان مدفوعاتها ، واقترحت أمريكا مشروع هاري هوايت في إيجاد مؤسسة دولية تعمل على الحيلولة دون تكرار المشاكل الأساسية وفي اجمعها النقد الدولي ، وكذلك تخفيض قيمة العملة على صعيد تنافسي بين الدول ، ورفع القيود المفروضة على عمليات الصرف الخارجية وعلى التجارة الدولية والتخلص من النقص في الاحتياطات الدولية .

وعموما تشابه المشروعان من حيث المبادئ الأساسية فقد تضمن كل منهما :[2]

1- إيجاد مؤسسة مركزية نقدية دولية
2- السعي وراء تحقيق التوازن في موازين المدفوعات الدولية
3- توفير ائتمان دولي للأعضاء
4- العمل على استقرار أسعار الصرف

[1] – ضياء مجيد الموسوي " الاقتصاج النقدي "، دار الفكر ، الجزائر ،1993،ص303
[2] – ضياء مجيد الموسوي ، مرجع سابق ،ص304

وفي ديسمبر 1945 جاء صندوق النقد الدولي إلى حيز الوجود عند توقيع 29 بلدا على اتفاقية تأسيسه .

والجدير بالذكر أن الأهداف القانونية التي يتوخاها الصندوق اليوم هي نفس الأهداف التي تمت صياغتها في عام 1944، منذ ذلك الحين شهد العالم نموا في الدخول الحقيقية لم يسبق له مثيل ، مع أن منافع النمو لم تتحقق للجميع على قدم المساواة . سواء داخل الأمة الواحدة أو بين الأمم بان معظم البلدان شهد تحسنا في الأحوال السائدة يتناقض تناقضا صارخا مع عموم الأحوال في فترة ما بين الحربين العالميين على وجه الخصوص ، ومن أسباب ذلك ما ادخل من تحسينات على تخيف حدة تقلب الدورة الاقتصادية بين انتعاش وكساد[1]

ثانيا: أهداف صندوق النقد الدولي

أوكلت إلى صندوق النقد الدولي مجموعة من الأهداف كان الاعتقاد سائدا بأنها ستحقق الاستقرار في النظام النقدي الدولي حسب مناقشات مؤتمر التأسيس يمكن اختصارها في النقاط التالية :[2]

1- تشجيع التعاون الدولي في الميدان النقدي بواسطة هيئة دائمة تهيئ سبيل التشاور والتآزر فيما يتعلق بالمشكلات النقدية الدولية

2- تسيير التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية ، وبالتالي الإسهام في تحقيق مستويات مرتفعة من العمالة والدخل الحقيقي والمحافظة عليها ، وفي تنمية الموارد الإنتاجية لجميع البلدان الأعضاء على أن يكون ذلك من الأهداف الأساسية لسياساتها الاقتصادية

3- العمل على تحقيق الاستقرار في أسعار الصرف والمحافظة على ترتيبات صرف منتظمة بين البلدان الأعضاء وتجنب التخفيض التنافسي في قيم العملات

4- المساعدة على قيام نظام مدفوعات متعدد الأطراف فيما يتعلق بالمعاملات الجارية بين البلدان الأعضاء ، وعلى إلغاء القيود المفروضة على عمليات الصرف والمعرقلة لنمو التجارة العالمية

5- تدعيم الثقة لدى البلدان الأعضاء متيحا لها استخدام موارده المالية العامة مؤقتا بضمانات كافية ، كي تتمكن من تصحيح الإختلالات في موازين مدفوعاتها دون اللجوء إلى إجراءات مضرة بالرخاء الوطني أو الدولي .

6- العمل وفق الأهداف المذكورة آنفا على تقصير مدة الاختلال في ميزان مدفوعات البلد العضو والتخفيف من حدته .

ويسترشد الصندوق في تصميم سياسته واتخاذ قراراته بالأهداف المرسومة في المادة الأولى من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي .

وكانت البلدان التي انضمت إلى الصندوق النقد الدولي فيما بين عامي 1945و1971، قد اتفقت على إبقاء أسعار صرفها (أي قيمة عملاتها بالدولار وفي حالة الولايات المتحدة قيمة الأمريكي بالذهب) مربوطة بأسعار قابلة للتعديل في حالة واحدة هي تصحيح " اختلال جذري " في ميزان المدفوعات وبموافقة صندوق النقد الدولي ، ويطلق

[1] - www.imf.org/externel/pubs/h/exrp/what/ara/what.htm.date16/04/2007.10 :15
[2] - www.imf.org

هذا النظام بريتون وودز لأسعار الصرف، وقد ظل سائدا حتى عام 1971 عندما أوقفت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية إمكانية تحويل الدولار (واحتياطات الحكومات الأخرى بالدولار) إلى ذهب ، منذ ذلك الحين أصبح أعضاء الصندوق أحرار في اختيار أي شكل يفضلونه من أشكال ترتيبات الصرف المختلفة (فيما عدا ربط عملاتهم بالذهب) ، فهناك بلدان تسمح الآن بالتعويم الحر لعملتها ، وبلدان أخرى تربط عملتها بعملة دولة ما أو بمجموعة عملات ، بينما اعتمد بعض البلدان عملات بلدان أخرى لاستخدامها محليا .[1]

ثالثا: مراحل تطور صندوق النقد الدولي

عرف صندوق النقد الدولي مراجعة الحصص لعدة مرات ، وهذا دلالة على أن نطاق تدخل الصندوق قد شهد توسعا كبيرا ن كما عمد إلى تغيير وحدة حسابه والتزام جملة من الدول العمل بقابلية العملة للتحويل ولقد ذهب البعض إلى إدراج هذه التعديلات في إطار إصلاح النظام النقدي الدولي .

أنشئ صندوق النقد الدولي استجابة لأحداث الكساد العظيم والحرب العالمية الثانية ، باعتباره وسيلة لتشجيع التعاون النقدي ، ويحقق الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي لجميع البلدان كما انه مر بعدة مراحل تتمثل فيما يلي :[2]

1919 بعد الحرب العالمية الأولى فرض معاهدة فرساي للسلام على ألمانيا دفع تعويضات

عشرينيات القرن العشرين : بدأت البلدان تتبع سياسات " إفقار الجار" مثل التنافس في تخفيض قيمة العملات قانون سموت هولي لزيادة الرسوم الجمركية في الولايات المتحدة الأمريكية لحماية مزارعي الولايات المتحدة من الواردات الزراعية

1922-1923: كانت ألمانيا قد اقترضت مبالغ طائلة من النقود مفترضة أنها ستنتصر في الحرب ونظرا لعدم تمكنها من دفع التعويضات التي فرضت عليها قامت بطبع كميات طائلة من الأوراق النقدية واستمرت نيران التضخم الجامح.

ثلاثينيات القرن العشرين : كان للكساد العظيم تأثير اقتصادي مدمر وأخذت الدول تجاهد

1931: قامت اليابان التي لحقت بها إضرار بالغة ممن جزاء الكساد العظيم بغزو منشوريا الغنية بالمعادن والغابات والأراضي الزراعية ، وذلك لحل مشاكلها المحلية

1932: سريان الاتفاق الثلاثي(بين فرنسا، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) والذي كان الهدف منه هو تجنب التنافس في تخفيض أسعار الصرف

1939: اشتعال الحر بالعالمية الثانية

1944: تم وضع موارد اتفاقية إنشاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في المؤتمر النقدي والمالي المنعقد في بريتون وودز ، في ينوهامشير بالولايات المتحدة ، والذي شاركت فيه 44 دولة

1945: نهاية الحرب العالمية الثانية

---

[1] - www.imf.org

[2] - مجلة التمويل والتنمية، **حكاية صندوق النقد الدولي** ، سبتمبر 2004،ص15/14

مدخــــــل الاقتصــــــاد

1947: بداية عمليات صندوق النقد الدولي ، وكانت فرنسا أو الدول المقترضة (حصلت على قرض بمبلغ 25 مليون دولار) ، وتم وضع الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة كمنظمة دولية للتجارة

1952: وافق صندوق النقد الدولي على المقترحات الخاصة بإنشاء وترتيبات الاستعداد والائتمان لمساعدة البلدان على مواجهة مشاكل ميزان المدفوعات قصيرة الأجل .

1936: أنشأ صندوق النقد الدولي تسهيل تمويل التعويضي لمساعدة البلدان التي تضرر من تقلبات أسعار السلع العالمية

1968: وافق صندوق النقد الدولي على خطة لإنشاء حقوق السحب الخاصة كأصل جديد لاحتياطات الدولية ، لدعم أسعار الصرف الثابتة ، وتم تنفيذ الخطة في عام 1968 في التعديل الأول لمواد اتفاقية إنشاء الصندوق .

1971: أعلنت الولايات المتحدة أنها ستتوقف عن شراء وبيع الذهب لتسوية معاملاتها الدولية ، وبهذا توقف استخدام القيمة الاسمية وقابلية الدولار للتحويل ، وهما من ابرز سمات نظام بريتوم وودز ، وأعيد التنسيق بين عملات الدول الصناعية ، وارتفعت أسعار الذهب ووضع صندوق النقد الدولي نظاما مؤقتا لأسعار الصرف المركزية مع هوامش أكثر اتساقا

1973: بداية تعميم التعويم بين العملات الرئيسية ، أزمة النفط العالمية الأولى

1974: موافقة لجنة العشرين الخاصة بإصلاح النظام النقدي الدولي على برنامج لمساعدة تطور النظام النقدي ، اعتماد المبادئ التوجيهية الخاصة لإدارة تعويم أسعار الصرف ، تم إنشاء تسهيل الصندوق الممتد بناء على توصيات لجنة العشرين ، مما مكن صندوق النقد الدولي من مساعدة برامج السياسات متوسطة الأجل .

1976-1978: إبرام ترتيبات الاستعداد الائتماني مع المملكة المتحدة وايطاليا واسبانيا ، ولم تكن هناك اتفاقات تالية أخرى مع أي من الدول الصناعية .

1978: التعديل الثنائي لمواد اتفاقية صندوق النقد الدولي ، والذي أعطى للدول الأعضاء حق اختيار ترتيبات سعر الصرف الخاصة بها ، وأصبح صندوق النقد الدولي مكلف بممارسة الإشراف

1979: أزمة البترول العالمية

1982: المكسيك تواجه صعوبات في خدمة ديونها الأجنبية ما فجر أزمة الديون

1985: قيام صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بدعم مبادرة تخفيض الديون والدعوة إلى قيام المدينين بتعديلها إلى زيادة حجم وفعالية القروض من جانب بنوك التنمية متعددة الأطراف وزيادة الاقراض المقدم من البنوك التجارية

1986: قان صندوق النقد الدولي بإنشاء تسهيل التصحيح الهيكلي لتوفير مساعدات بشروط ميسرة لموازين مدفوعات البلدان الفقيرة ، وهو ما يعكس التحول في الإقراض من الدول الصناعية إلى الدول النامية الذي كان قد بدا في أواخر العقد السابق ، في عقب اتفاق بازل العام **1985** :بين بلدان مجموعة السبعة دعا صندوق النقد الدولي إلى قدر اكبر من التنسيق بين السياسات بهدف تحسين أداء نظام أسعار الصرف العائمة

1987: انشأ صندوق النقد الدولي التسهيل المعزز للتصحيح الهيكلي

1989: سقوط حائط برلين ، صندوق النقد الدولي يدعم إستراتيجية للتعامل مع ديون البلدان النامية مع تخفيض الدين كعنصر أساسي فيها

تسعينات القرن العشرين: نشأة عصر جديد للعولمة مع ازدياد تكامل الاقتصادات والمجتمعات حول العالم من خلال تدفقات التجارة والأموال وحركة الأشخاص والتكنولوجيا عبر الحدود

1991: انهيار الاتحاد السوفياتي ويوغسلافيا

1992:الموافقة علة قبول أول بلدان من الاقتصادات المخططة مركزيا في عضوية صندوق النقد الدولي

1995: منظمة العالمية للتجارة تخلق الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة

1996: التصديق على المبادرة المشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بخصوص تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

1997: انفجار الأزمة المالية في تايلندا وامتدادها إلى الاقتصادات الأسيوية الأخرى

1998: الأزمة تضرب روسيا

1999: وقوع البرازيل في أزمة مالية ، قيام صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بوضع نهج جديد لدعم البلدان منخفضة الدخل ، مع التأكيد أهمية الاستراتيجيات التابعة محليا لتخفيض إعداد الفقراء ، إحلال تسهيل تخفيض إعداد الفقراء وتحقيق النمو محل التسهيل المعزز للتصحيح الهيكلي .

2000: الأرجنتين وتركيا تعانيان من أزمات مالية

2001: ردا على الهجمات الإرهابية في 11 ديسمبر زاد صندوق الند الدولي جهوده لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب

2003: التصديق على المشروع مشترك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لرصد السياسات والإجراءات المطلوبة لتحقيق أهداف الألفية (بما في ذلك تخفيض إعداد الفقراء وتوفير التعليم الابتدائي الشامل وتخفيض وفيات الأطفال) بحلول عام 2015

من خلال هذه التطورات أجريت 30 تعديلات على صندوق النقد الدولي بالنسبة للتعديل الأول الذي يتعلق أساسا بإنشاء الأصول والاحتياطي ، وذلك لتوسيع مجال المعادلات التجارية الدولية ، حيث انتهى باعتماد مجلس المحافظين ، بإنشاء حقوق السحب الخاصة DTS.أما بالنسبة للتعديل الثاني حيث بدا التنفيذ الفعلي للتعديل لاتفاقية الصندوق في 10 افريل 1978 مما جعل أسعار الصرف العائمة أمرا مشروعا وقلل من دور الذهب ودعم حقوق السحب الخاصة كوسيلة دولية ، بالإضافة إلى تخصيصها كوحدة حساب عمليات الموارد العامة ن والسماح للبنوك والمؤسسات بحيازتها على خلاف الحكومات مع زيادة إجمالي الحصص في الصندوق .

وأخيرا التعديل الثالث الذي استهدف التغير في بعض المواد التي تتضمنها الاتفاقية حيث تم تعديل المادة 28 الفقرة الثانية التي تهدف إلى معالجة الحالات القليلة للدول التي لديها متأخرات في الدفع كما أضاف ملحق للمادة

الذي يمكن الصندوق من إلغاء حق التصويت لهذه الدول إضافة إلى زيادة الحصص بموجب المراجعة العامة ولقد دخل التنفيذ الفعلي لهذا التعديل في 1992/11/11

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي وموارده واستخداماته

أولا : الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي

حددت اتفاقية صندوق النقد الدولي هيكله التنظيم ، وقد وضعت الاتفاقية موضع التنفيذ في شهر ديسمبر سنة 1945 وهي تنص على التركيبة التالية :

- مجلس المحافظين
- المجلس التنفيذي
- المدير العام
- اللجنة المؤقتة ولجنة التنظيم

ومنذ منتصف السبعينات يتلقى المحلي التنفيذي توجيهات على مستوى وزاري من اللجنة المؤقتة لمجلس المحافظين المعينة بالنظام النقدي الدولي (اللجنة المؤقتة) ومن اللجنة الوزارية المشتركة بيم مجلس محافظي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ن المعنية بنقل موارد حقيقية إلى البلدان النامية (لجنة التنمية)

مجلس المحافظين : أعلى سلطة في صندوق النقد الدولي هي مجلس المحافظين ، وهو مؤلف من محافظ واحد ومحافظ مناوب ، يعينهما كل بلد من البلدان الأعضاء في الصندوق ، مجلس المحافظين وأعضاؤه عادة من وزراء المالية أو رؤساء المصارف المركزية في بلادهم ويجتمع عادة مرة في السنة ، غير انه قد يجتمع أو يدلي بأصواته بالمراسلة في مواعيد أخرى.[1]

حيث يعمل هذا المجلس على مناقشة الترشيحات الجديدة الخاصة بالانضمام واتخاذ القرارت لتباينهم وكذلك المراقبة على مراجعة الحصص والموافقة هي التعديلات الخاصة بالحصص

اللجنة المؤقتة : تقدم اللجنة المؤقتة للمجلس التنفيذي توجيهات على مستوى وزاري ، وتتألف هذه اللجنة من 24 محافظ صندوق النقد الدولي ، وزراء ماليون ومسؤولون آخرون من رتب مماثلة وتجتمع مرتين في السنة ، وهي ترفع إلى مجلس المحافظين تقارير عن إدارة النظام النقدي الدولي وعمله ، وعن الاقتراحات الخاصة بتعديل اتفاقية الصندوق

لجنة التنمية : أنشئت في أكتوبر 1974 هذه اللجنة المؤلفة أيضا من 24 عضوا من محافظي البنك أو الصندوق الدوليين ووزراء مالية أو مسؤولين آخرون من رتب مماثلة ن تهدف إلى تحويل الموارد الحقيقية للدول النامية

المجلس التنفيذي:[2] يتكون المجلس حاليا من 24 مديرا تنفيذيا ، يتم انتخابهم لمدة سنتين من طرف الدول الأعضاء ، 05 أعضاء يعينون مباشرة من قبل بلدانهم ويعتبرون ممثلون بصفة دائمة عن الدول الخمس صاحبة الحصص الكبرى ، والتي لها حق التعيين المباشر لمدرائها التنفيذي وهي أمريكا ، اليابان ن فرنسا، بريطانيا، حيث يعالج المجلس التنفيذي

[1] – نشرة صندوق النقد الدولي ، سبتمبر1996،ص4

[2] – نشرة صندوق النقد الدولي ، سبتمبر1996،ص4

مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بسياسات الصندوق وعمله وإدارته، وتشمل هذه القضايا مراقبة أسعار الصرف التي تتبعها الدول الأعضاء والمساعدات المالية التي تقدم لها ، وإعداد ميزانية الصندوق وتنفيذها ومراقبتها ، وكذلك مناقشة القضايا المتعلقة بالنظام النقدي الدولي في إطار الاقتصاد العالمي .

المدير العام للصندوق : يختار المدير العام من بين أعضاء المجلس التنفيذي على انه لا يكون محافظا أو متصرفا إداريا يتم انتخابه لمدة 05 سنوات ، حيث يمكن إعادة انتخابه مرات متتالية على أن لا يكون قد بلغ سن 70سنة ، كما يشترط أن يكون المدير العام من غير الجنسية الأمريكية

ومنذ إنشاء الصندوق تم تولي الرئاسة 08 مدراء كلهم من لوربا فمنذ 1987 إلى غاية فيفري 2000 تولى إدارة الصندوق المدير الفرنسي "ميشال كامد يسوس" الذي اشتغل في 2002/02/14، وحل محله " هورست كوهلر" وهو من جنسية ألمانية ، شغل عدة مناصب على المستوى الدولي آخرها رئيس للبنك الأوربي للتعمير والتنمية سنة 1998

هيئة الموظفين : العاملون في صندوق النقد الدولي هم موظفون مدينون دوليون مسؤولون أمام الصندوق ، وليس أمام سلطاقم الوطنية ، ويعمل بالصندوق حوالي 2800 موظف ينتمون الة 133 بلد، ويشكل الاقتصاديون ثلثي الموظفين الفنيين في الصندوق تقريبا ، ويضم الصندوق 22 إدارة ومكتبا يرأسهم مديرون مسؤولون أمام المدير العام معظم موظفي الصندوق يعملون في واشنطن العاصمة

ثانيا : موارد صندوق النقد الدولي

المصدر الرئيسي لموارد الصندوق النقد الدولي هو اشتراكات الحصص(أو رأس المال) التي تسددها البلدان عند الانضمام إلى عضوية الصندوق أو في أعقاب المرجعات الدورية التي تزاد فيها الحصص ، وتدفع البلدان 25 بالمائة من اشتراكات حصصها بحقوق السحب الخاصة أو بإحدى العملات الرئيسية ، مثل الدولار أو الين الياباني ، ويمكن للصندوق أن يطلب إتاحة المبلغ المتبقي الذي يدفعه البلد العضو بعملته الوطنية لأغراض الإقراض حسب الحاجة وتحدد الحصص ليس فقط مدفوعات الاشتراك المطلوبة من البلد العضو ، وإنما أيضا عدد أصواته وحجم التمويل المتاح له من الصندوق ونصيبه من مخصصات حقوق السحب الخاصة .[1]

كذلك الاقتراض يعد من الموارد المعتملة للمورد الرئيسي المتمثل في الحصص الذي يلجا إليه الصندوق في حالة تزايد الضغوط على السيولة المتاحة لديه ، أن الاتفاقات العامة للاقتراض هي اعتمادات مفتوحة للصندوق من قبل 11 بلد صناعيا أو من مصارفها المركزية ويمكن للصندوق أن يستخدمها في ظروف معينة وبأسعار فائدة مرتبطة بمعدلات السوق .

ويجوز للصندوق الاقتراض عند الضرورة من اجل تعميل الموارد المتاحة من حصصه ، والذي لدى الصندوق مجموعتان من اتفاقيات الاقتراض الدائمة لاستخدامها عند الحاجة لمواجهة أي قمديد للنظام النقدي الدولي

[1] -www.imf.org -

الاتفاقيات العامة للاقتراض (GAB) التي تم إنشاؤها عام 1962 ن ويشارك فيها احد عشر مشتركا (حكومات مجموعات البلدان الصناعية العشرة وسويسرا أو بنوكها الخاصة

الاتفاقات الجديدة للاقتراض(NAB) التي تم استخدامها في عام 1997 ويشارك فيها 25 بلدا ومؤسسة

وبموجب مجموعتين الاتفاقيات هاتين ، يتاح الصندوق النقد الدولي اقتراض ما يصل إلى 34 بليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي 46 بليون دولار)

وحدة حقوق السحب الخاصة هي أصل احتياطي دولي أنشأه الصندوق في عام 1969 بموجب التعديل الأول لاتفاقية تأسيسه بناء على دراسة قام بها الاقتصادي " تريغن" من جامعة بال الأمريكية بتحليل الصعوبات الموروثة في ظل نظام الصرف بالذهب وفي اجتماع ريوديجانير وعام 1967 توصل المؤتمرون إلى صيغة اتفاق حول خلق إضافة حقيقية صائبة للاحتياطات الدولية أطلق عليها اسم حقوق السحب الخاصة

وحقوق السحب الخاصة التي تعرف أحيانا باسم " الذهب الورقي " ، ليس لها وجودي مادي يتم تخصيصها للبلدان الأعضاء (في صورة قيود دفترية) كنسبة مئوية من حصصها ، وقد خصص الصندوق 21.4 بليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي 29 بليون دولار أمريكي) للبلدان الأعضاء كما تتحدد قيمة وحدة السحب الخاصة يوميا باستخدام سلة من أربع عملات رئيسية هي اليورو والين الياباني ، والجنيه الإسترليني والدولار الأمريكي وفي 2001، كانت وحدة السحب الخاصة لضمان تمثيلها للعملات المستخدمة في المعاملات الدولية والتأكد من أن الأوزان المحددة للعملات تعكس أهميتها النسبية في النظم المالية والتجارية العالمية

ثالثا: شروط العضوية في صندوق النقد الدولي

1- الانخراط في عضوية صندوق النقد الدولي مفتوح لجميع الدول ، بشرط أن تقوم الدول المنخرطة بتحديد عملتها بالذهب أو بعملة محررة بالذهب وهذا الذي كان معمول به سابقا قبل إقحام نظام السحب كما تتعهد بالالتزام بنصوص الاتفاقية واحترام الشروط مع الالتزام بالتنفيذ

ولقد اعتبر الصندوق الذي وقعوا على الاتفاقية أعضاء مؤسسين وعددهم ثلاثون دولة وذلك قبل تاريخ 1945/12/31 وأضيفت إليهم أربعة عشر دولة كأعضاء مؤسسين آخرين إلى غاية 1962 ، حيث أصبح العدد الإجمالي للمؤسسين 44 دولة

أما الأعضاء الجدد فلا نجد أي شرط خاص إضافي عن تلك التي حددت سابقا إذ عليهم تقديم الحصص في مدة لا تتجاوز ثلاثون يوما و التعهد بعدم تغيير سعر العملة إلا بعد مشاورة وموافقة الصندوق ، وبإكمال هذه الشروط العضو كامل الحقوق .

إذ عمل صندوق النقد الدولي على موافقته عن خطة لزيادة حقوق التصويت لأربع دول حيث

وافق مجلس محافظي صندوق النقد الدولي على قرار بمنح مزيد من سلطات التصويت لكل من الصين وكوريا الجنوبية ، والمكسيك ، وتركيا ، حسبما أعلن الصندوق.

حصل هذا التعديل الجذري على تأييد 90.6 بالمائة من الأصوات.

كانت موافقة المحافظين التي تمثل إجمالي 85 بالمائة من إجمالي الأصوات مطلوبة لتبنى القرار . تمت التوصية " بالقرار الخاص بإصلاح الحصص والتصويت في صندوق النقد الدولي" من جانب المجلس التنفيذي للصندوق إلى مجلس المحافظين .[1]

2- الاكتتاب في رأس المال صندوق النقد الدولي :

تتم عملية الاكتتاب بدفع حصة معينة جزء منها بالذهب ن وحاليا بالعملة الصعبة ، فالجزء الأول القابل للتداول الحر لا يتجاوز 25 بالمائة من إجمالي الأصوات ، والجزء الثاني المتبقي أي 75 بالمائة الوطنية ، من الحصة تلتزم الدولة بتقديمها من عملتها الوطنية ن وتراجع الحصص وتعدل بالأغلبية المقدرة ب85بالمائة من إجمالي الأصوات ، ينجم الحصة يتم تحديد القوة الصوتية لكل بلد عضو ، فالولايات المتحدة الأمريكية اكبر اقتصاد في العالم تسهم بالنصيب الأكبر في صندوق النقد الدولي حيث تبلغ حصتها 17.6بالمائة من إجمالي الحصص ، أما اصغر اقتصاد في العالم فتسهم بحصة مقدارها 0.004بالمائة

3- الحقوق المترتبة على الدول الأعضاء :

للبلد العضو عدد من الحقوق يمكن أن يستفيد منها بالانضمام إلى صندوق النقد الدولي تتمثل في

-حق السحب من موارد الصندوق حيث يحق له السحب بتقديم طلب قصد الحصول على عملة أجنبية أو حقوق السحب الخاصة مقابل الدفع بعملته على لا يكون السحب لغرض زيادة رصيده من عملته المحلية لدى الصندوق بمبلغ يزيد عن 25 بالمائة من حصته ولا يجوز للصندوق ان يعترض على أي طلب ، وهذا ما يؤكد حقه في استخدام الموارد لتغطية عجز مؤقت في ميزان المدفوعات

-حق الائتمان المتاح الاستعداد الائتماني أي يحق لأي عضو يعاني من أوضاع اقتصادية مزرية أن يدخل في مفاوضات مع الصندوق للحصول على إمضاء اتفاق الاستعداد الائتماني الذي بموجبه للبلد العضو إمكانية قياسه بعمليات الشراء من حساب الموارد العامة وذلك من خلال مدة معينة عادة سنة

-حق المشاركة في عمليات إدارة حقوق السحب الخاصة عن طريق ممثل ينوب كل بلد عضو ويعمل لدى إدارة حقوق السحب الخاصة كمستشار .

-حق الاستفادة من المساعدات الفنية حيث يقدم صندوق النقد الدولي المساعدة الفنية والتدريب في أربعة ميادين عامة هي : تصميم وتنفيذ سياسة المالية العامة والسياسة النقدية ، وبناءا لمؤسسات كتطوير المصارف المركزية ووزرات المالية ، وإدارة الضرائب والجمارك ، وجمع البيانات الإحصائية وتحسين دقتها ، وهذا في حالة ما أبدى الأعضاء استعدادهم للتعاون مع الصندوق فيما يخص حل مشاكلهم الداخلية أو إيجاد حلول لمشاكلهم الخارجية .

-حق الانسحاب في الصندوق فيما من الصندوق سواء كان عن طرق العضو ويسمى هذا انسحاب الإداري بان يتوجب عليه طلب استجابة كتابيا ويكون سلم الطلب المكتوب بتاريخ الانسحاب الرسمي أما الانسحاب الإجباري

[1] – صحيفة الشعب اليومية اونلاين على الموقع: 2006/04/16 http://arabic1.people.com.cn/31663/4830910.html

أو الطرد يعني كل دولة تخل بالتزاماتها ، حيث تشعر بإنذار وتعطى لها قانونية وبأغلبية الأصوات في مجلس المحافظين الذي يتخذ قرار الطرد

4–التزام الأعضاء : بالإضافة إلى الحقوق هناك مجموعة من الالتزامات وهي كم يلي :

–إزالة القيود على المدفوعات الجارية وكذلك العوائق الناجمة عن التحويلات الدولية الجارية

–قابلية التحويل للأصول الموجودة في الخارج ، حيث تلتزم الدولة بإعادة شراء أصولها بعملتها الوطنية التي هي بحوزة الأعضاء الآخرين .

–إقصاء الممارسات النقدية ذات الطابع التمييزي ، فلا يمكن اللجوء إلى تطبيق أسعار الصرف المتعددة إلا بعد استشارة الصندوق

–قابلية التحويل للأصول الموجود في الخارج حيث تلتزم الدولة بإعادة شراء أصولها بعملتها الوطنية التي هي بحوزة الأعضاء الآخرين .

–تقديم المعلومات حول الأصول الداخلية والخارجية (العملة الصعبة والذهب) للبنوك الخارجية والمؤسسات المالية الداخلية .

–تقديم معلومات دقيقة حول إنتاج واستيراد وتصدير الذهب وذكر الدول الصعبة وكذلك الدول المتعامل معها ، وإعطاء عوض الوضعية والاستثمارات الدولية وتقديم المعلومات حول الدور الوطني والأرقام القياسية للأسعار .

–الالتزام بتقديم معلومات وافية حول سوق الصرف ، وكل ما يتعلق بعملية بيع وشراء العملات الأجنبية

المطلب الثالث: مشروطية ورقابة صندوق النقد الدولي

أولا: مشروطية صندوق النقد الدولي

تدور شرطية الصندوق حول القضايا التالية :[1]

–تخفيض عجز الموازنة العامة

–العودة إلى حقيقة الأسعار (بتحرير الأسعار الداخلية والأجور وكذلك أسعار الصرف)

–إلغاء الدعم عن طريق عن طريق الأسعار

–تحرير أسعار الفائدة الدائنة والمدينة

وتستخدم شرطية الصندوق معايير أداء محددة ، ومع ذلك فهي لا تعتمد على قواعد تطبيق متشددة وفي عام 1997 اعتمد المجلس التنفيذي على المبادرة التوجيهية التالية بشان الإقراض :

– تشجيع البلدان الأعضاء على اتخاذ تدابير تصحيحية في مرحلة مبكرة

– التأكيد على أن اتفاقات الصندوق ليست تعاقدية بينه وبين البلدان الأعضاء بل هي قرارات مشتركة للتعاون بينهما وتحديد شروط مساعدته المالية

[1] – عبد المجيد قدي، **مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية** ، ديوان المطبوعات الجامعية ،2003، ص280

مدخـــــل الاقتصـــــاد

يقوم صندوق النقد الدولي بتقديم موارده المالية للبلدان الأعضاء في إطار مجموعة متنوعة من التسهيلات والسياسات المختلفة باختلاف الأوضاع الاقتصادية ومعالجة المشكلات الاقتصادية المطروحة وخاصة المتعلقة بتصحيح ميزان المدفوعات

- اتفاقيات الاستعداد الائتماني : يتم إعداد هذه الاتفاقيات على فترة تتراوح ما بين 12الى 18 شهرا ويكنها أن تصل أحيانا إلى 3 سنوات ويتم سحب المبالغ الممنوحة على مراحل يتم على ضوء كل مرحلة وقد بلغ في 30افريل 1995 مجموع البلدان الأعضاء التي عقدت اتفاقيات الاستعداد الائتماني مع الصندوق 19 بلدا
- تسهيل التمويل الممدد : يقدم هذا التسهيل التمويلي مساعدة للبلدان الأعضاء لمدة أطول ومبالغ أكثر ليطال سياسات الشرائح الإنمائية ويستهدف في التغلب على مصاعب ميزان المدفوعات اذ يسمح للبلد العضو بالحصول على قرض يصل إلى 300 بالمائة في حصته من السوق ، ويتوقع من البلد العضو الذي يطلب

عقد اتفاق تمويل ممدد أن يقدم برنامجنا اقتصاديا يعرض فيه أهدافه وسياسته خلال فترة الاتفاق بكاملها.

- تسهيل التصحيح الهيكلي: أنشا سنة 1986 ، حيث يقدم للبلدان المنخفضة الدخل قروض بشروط ميسرة لمساندة سياسات التصحيح الاقتصادي المتوسط الأجل والإصلاحات الهيكلية :
- تسهيل التصحيح الهيكلي المعزز : أنشا في سنة 1987، تم تمديده وتوسيعه في فيفري 1994 والاتفاقات المعقودة بموجبه هي الوسيلة الرئيسية التي يستخدمها الصندوق لتقديم دعمه المالي على شكل قروض ميسرة ، وذلك للبلدان الأعضاء ذات الدخل المخفض التي تواجه مشاكل طويلة الأمد في ميزان المدفوعات .
- تسهيل التمويل لتعويض وللطوارئ[1]: تم استحداث هذه الآلية سنة 1988 ويضم التمويل التعويض المستحدث 1963 وتمويل التكاليف الإضافية للواردات من الحبوب وتمويل الطوارئ .

ويقدم هذا التسهيل التمويل للبلدان التي ثبتت حاجتها المتصلة بميزان المدفوعات موارد مالية تساعدها على التعويض عن نقص مؤقت في عائدات التصدير من السلع والخدمات ، أو التعويض في تكاليف مفرطة مؤقتة في استيراد الحبوب ، أما تمويل الطوارئ فيهدف إلى تعويض بعض الآثار على ميزان المدفوعات المترتبة عن نمو غير ملائم لبعض المتغيرات الاقتصادية (أسعار المنتجات الأساسية ، أسعار الفائدة)

- تسهيل موارد اللجوء إلى الدين وخدمات الدين : تم استحداثه سنة 1981 ، ويقدم هذا التسهيل بمبلغ تقصاه 30 بالمائة من حصة البلد العضو تكميلا لاتفاق استعداد إنمائي أو تسهيل وسع لما تصل خدمات الدين مستويات مرتفعة
- تسهيل التحولات في الأنظمة الاقتصادية : أنشأ سنة 1995 ويهدف إلى الاستجابة لحاجات البلدان القائمة بالتحويل الاقتصادي ، خاصة للبلدان لوربا الشرقية و تتجاوز إمكانية استخدام هذا التسهيل 50 بالمائة من حصة البلد ويتم السحب على مرتين ن واكبر مبلغ سحب هو من أوكرانيا (500 مليون وحدة حقوق السحب الخاصة)

[1] – عبد المجيد قدي ، مرجع سابق ،ص 283

ثانيا: رقابة صندوق النقد الدولي

من الصلاحيات الأساسية للصندوق هي ممارسة رقابة حازمة على سياسات وتستهدف مراقبة الصندوق للنظام النقدي الدول لتشجيع، تحقيق نمو متوازن للتجارة العالمية، والحفاظ على ترتيب واستقرار نظام أسعار الصرف ، وعلى الصعيد القطري ، تشجيع رقابة الصندوق على انتهاج سياسات اقتصادية مناسبة تتفق مع التزامات العضو ، بموجب أحكام الاتفاقية وذلك لوضع الأساس اللازم لنمو اقتصاد منتظم وغير تضخمي ومن الممكن لهذه الرقابة أن تساعد على حل القضايا والمشاكل في الوقت المبكر

ومن أدوات الرقابة التي يستعملها صندوق النقد الدولي المشاورات الثنائية التي تتم على أساس سنوي مع البلدان الأعضاء المدعوة بالمشاورات الثنائية المنتظمة إذ تنص على إجرائها المادة الرابعة من اتفاقية الصندوق .

إن الأزمة المكسيكية في أواخر سنة 1994 والتحقق بشكل أوسع من أن حجم الأزمات المالية وسرعتها وآثارها قد خضعت لتغيرات أساسية نتيجة تزايد الانفتاح والتكامل في الاقتصاد العالمي ، قد دفع بصندوق النقد الدولي إلى اتخاذ قرارات وخطوات مهمة تهدف إلى تعزيز الرقابة وقد تبلورت هذه الجهود حول ثلاث موضوعات :[1]

- تقديم بيانات إحصائية حديثة وتامة
- طابع الرقابة المتواصل
- نقاط تركيز الرقابة

وفي السياق نفسه يشارك الصندوق في المؤتمرات التي تعقدها الدول السبعة الصناعية وذلك بهدف تقديم تقارير حول الوضع العام لاقتصاد الدولي الذي يسمح باتخاذ إجراءات الوقائية لحماية السياسات الاقتصادية على المستوى الدولي، وتظهر فعالية المراقبة من خلال الوسائل التي يستخدمها الصندوق نوردها على النحو التالي :[2]

- الزيارة الميدانية لخبراء الصندوق للدول المختلفة
- القيام باستشارات سنوية للمتابعة في تقيم برامج الإصلاحات التي تملى على الدول المتخلفة وتلزمها بتنفيذها
- القيام باستشارات فصلية بهدف الوقوف على تقييم مدى تقدم برامج الإصلاحات الاقتصادية
- يطلب من الدول المهنية برنامج مالي كمي يتطابق وبرامج الإصلاحات الاقتصادية

[1] – نشرة صندوق النقد الدولي ،ص8

[2] – الهادي خالدي ، **المرآة الكاشفة لصندوق النقد الدولي** ، دار هومة ، الجزائر ،1996، ص95

المبحث الثاني : السياسات المقترحة في برامج صندوق النقد الدولي على الدول النامية وتقييم أدائها

إن الاختلالات الهيكلية الاقتصادية التي سادت اقتصاديات الدول النامية نتيجة التفاعل الصدمات الخارجية والمتغيرات والسياسات الاقتصادية الداخلية ، من تدهور معدلات التبادل التجاري الدولي في غير صالح الدول النامية وارتفاع أسعار الفائدة العالمية ن وتزايد عجز الموازنة العامة ن مشكلة التضخم ومشكلة تزايد العجز الهيكلي في ميزان المدفوعات بالإضافة إلى أزمة المديونية الخارجية مما تمخض عنها تدهور معظم مؤشرات الاقتصاد المالي ، الأمر الذي فرض حتمية لجوء تلك الدول إلى تطبيق سياسات برامج الموائمة بهدف علاج الاختلالات المالية والاقتصادية من طرف صندوق النقد الدولي

المطلب الأول : السياسات المقترحة في برامج صندوق النقد الدولي لعلاج الاختلالات في الدول النامية

أولا : سياسات برامج الإصلاح الاقتصادي وأدواتها في مجال تخفيض العجز المالي

1- السياسات الموجهة للتأثير على صافي مدخرات القطاع الخاص

تسعى هذه السياسات إلى تدعيم قدرة المستثمر في قطاع الأعمال المحلي الأجنبي على تكوين المدخرات وحفز الاستثمار ، بما يؤدي إلى تحسين معدلات الأداء الاقتصادي الكلي من خلال زيادة العرض الإجمالي لعوامل الإنتاج وزيادة الناتج المحلي ، بالإضافة إلى المساهمة في تحويل الموارد من القطاعات وأوجه النشاط الأقل إنتاجية إلى القطاعات الأكثر إنتاجية ، ويمكن حصر أهم السياسات المالية والنقدية المقترحة في هذا الصدد في :[1]

- تخفيض الضرائب على الدخول وعوائد رؤوس الأموال المستثمرة في قطاع الأعمال الخاص
- إعفاءات ضريبية على الأرباح والدخول الناتجة عن الاستثمارات الجديدة قصد تحفيز الاستثمار
- تقديم تيسيرات جمركية على الواردات الاستثمارية
- إلغاء الرقابة والتدخل الحكومي في مجال تسعير منتجات القطاع الخاص وترك آليات السوق تحدد هذه الأسعار
- رفع معدلات الفائدة على المدخرات المحلية وإعفاء تلك الفوائد من الضرائب
- تنمية وتدعيم دور القطاع الخاص في تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية بالتوسع في عمليات الخصخصة

2- السياسات الموجهة للتأثير على العجز المالي للحكومة

تحتوى برامج الموائمة الاقتصادية على طائفة من السياسات المالية التي يستهدف خفض الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة

ومن حيث السياسات والإجراءات الخاصة بخفض الإنفاق العام الجمركي فنلخصها فما يلي :

- الحد من النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي
- تصفية المؤسسات العمومية التي تحقق خسائر من خلال الخصخصة أو إدارتها على أسس اقتصادية وتجارية سليمة
- تنشيط علاقات العرض والطلب في سوق العمل وتبني سياسات جديدة للتوظيف والأجور من اجل تحقيق معدلات البطالة

[1] – سميرة إبراهيم أيوب ، صندوق النقد الدولي ، مركز الإسكندرية للكتاب ، مصر ،2000،ص66

- توجه الحكومة إلى بناء مشروعات البنية التحتية

وبالنسبة للسياسات والإجراءات المقترحة في مجال زيادة الإيرادات العامة والإجراءات الضريبية بصفة خاصة فيمكن إيجازها فيما يلي:

* رفع يومي معدلات الضرائب الغير المباشرة

*إعداد برنامج زمني لخصخصة بعض المؤسسات العامة الغير رابحة وتحسين معدلات الإنتاجية

* زيادة أسعار الموارد الاستهلاكية وخاصة مواد الطاقة

ثانيا: سياسة برامج المواءمة الاقتصادية في مجال إصلاح القطاع النقدي

إن تحرير سعر الفائدة يعد أمرا حيويا لعمليات التثبيت الاقتصاد الكلي وأداة مهمة في ضمان كفاءة التعديل الهيكلي اللازمة لإصلاح الأنظمة المالية والعينية في الدول النامية ، حيث تزداد أهمية سعر الفائدة في تحديد مستوى الطلب على الأصول المالية ، كذا مستويات الادخار والاستثمار المحلية، وتشير دراسة محددات أسعار الفائدة في الدول النامية إلى ارتفاع درجة تأثير تحركات معدلات الفائدة العالمية على المعدلات التي تسود هذه الدول ، وهذا راجع إلى درجة الانفتاح اقتصاديات الدول النامية على البيئة العالمية ، ويتوقف هذا على درجة وسرعة تطور الأسواق المالية والنقدية في تلك الدول ، وأيضا درجة الحرية للتحركات رأس المال من والى الخارج مما يؤثر على كل من الميزان التجاري وحساب رأس المال لميزان المدفوعات

ومن خلال هذا يتضح مدى أهمية تحرير أسعار الفائدة كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية في الدول النامية، من خلال السياسة النقدية (سياسة السوق المفتوحة، تحديد سقوف الائتمان، الاحتياط الإجباري)

ثالثا: سياسة برامج الموائمة الاقتصادية في مجال علاج الخلل في ميزان المدفوعات

تهدف سياسة المواءمة الاقتصادية في هذا الصدد إلى التأثير في يهيكل الأسعار النسبية ، والدخل القومي والإنتاج والإنفاق القومي ، وكذلك مستوى العرض النقدي ، وتعبير سياسة تخفيض القيمة الخارجية للعملة الوطنية من أهم السياسات المستخدمة لإصلاح الخلل في ميزان المدفوعات ، والدليل على ذلك الدراسة التي قام بها تويبر عام 1971 لتطبيق سياسة تخفيض قيمة العملة على بعض الدول النامية ، حيث أكدت نتائج الدراسة ، انه حوالي 75 بالمائة من الحالات تحقق تحسن ملحوظ في الحساب الجاري بميزان المدفوعات ،كما حققت 90 بالمائة من الحالات موضع الدراسة تحسن ملحوظ في حساب رأس المال لميزان المدفوعات[1]

المطلب الثاني : السياسات المالية المقترحة للعلاج العجز المالي في الدول النامية

أولا: سياسات الإصلاح الضريبي ودورها في علاج الاختلالات المالية

تعد سياسات الإصلاح الضريبي من أهم محاور السياسات المالية الموجهة لعلاج مشكلة العجز المالي في الدول النامية ، ويعزي ذلك إلى تعدد أوجه القصور التي تتسم بها النظم الضريبية وهياكلها القائمة في اغلب الدول النامية ، الأمر الذي يتمخض عنه ضالة الجهد الضريبي وانخفاض الطاقة الضريبية الفعلية عن الطاقة الضريبية الممكنة ، بمثابة

[1] - سميرة إبراهيم أيوب ، مرجع سابق ،ص76

الهدف الاستراتيجي لسياسة الإصلاح الضريبي المقترحة لعلاج الاختلالات المالية وعلاج عجز الميزانية العامة بصفة خاصة .

أن السياسات المالية المقترحة في إصلاح العجز المالي تتمثل في إصلاح الهيكل الضريبي من جهة وتطوير كفاءة الإدارة الضريبية من جهة أخرى.

في مجال إصلاح الهيكل الضريبي يتم بإعداد هياكل ضريبية تتسم بتوسيع نطاق الوعاء الضريبي والتحول من فرض ضرائب الدخل النوعية إلى الضريبة الموحدة على الدخل بالإضافة إلى إلغاء الإعفاءات الضريبية التي ليس لها مبرر اقتصادي أو اجتماعي ، وإعطاء وزن نسبي اكبر للضرائب غير المباشرة على مختلف السلع والخدمات بين مكونات الهيكل الضريبي ، ويؤكد خبراء صندوق النقد الدولي أن فرض ضريبية المبيعات العامة ذات الوعاء المتسع ومثالها الضريبة على القيمة المضافة يجب أن يمثل عنصرا مهما في برامج الإصلاح الضريبي في الدول النامية ، حيث أن فرض مثل هذه الضريبة سوف يترتب عليه توفير إيرادات ضريبية كبيرة ، وهذا ما يؤدي إلى زيادة الادخار الاستثمار ، ولعل تجربة اندونيسيا في مجال الإصلاح الضريبي تؤكد الأهمية الإلزام بتطبيق إجراءات الإصلاح الضريبي[1].

أما في مجال إصلاح السياسة الضريبية في مجال التجارة وهذا يتطلب عملية ترشيد الاستيراد وتطوير الصادرات وزيادتها وهذا يستلزم توحيد هيكل التعريفة الجمركية وتبسيطه وترشيد منح الإعفاءات الضريبية ، ولعل تجربة كولومبيا في مجال تطبيق برامج الموائمة الاقتصادية حيث اتجهت في سياسة التحرير التدريجي للنظام التجاري في عام 1985 مما أدى إلى تحسين ملحوظ في الميزان التجاري .

ثانيا: سياسة الخصخصة ودورها في علاج الاختلالات الاقتصادية والمالية في الدول النامية

إن تطبيق عملية الخصخصة في عديد من الدول النامية باعتبارها وسيلة لرفع كفاءة تخصيص الموارد الاقتصادية والحد من الاختلالات الاقتصادية الداخلية والخارجية ، فلقد ازدادت عملية الخصخصة في ظل تدهور الأوضاع العالمية الاقتصادية، وما ترتب على ذلك من تدهور مؤشرات الأداء الاقتصادي في الدلو النامية ، وخاصة في الدول النامية التي يتسع فيها نطاق ممارسة القطاع العام بنسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي أما بالنسبة لأهداف سياسة الخصخصة في علاج ضعف الكفاءة الاقتصادية المرتبطة بالملكية العامة للمنشات فتتمثل في مصدرين للمكاسب المتوقعة في مجال تطبيق سياسة الخصخصة يتمثل يتمثل أولهما في المكاسب المتوقعة بسبب رفع الكفاءة الإنتاجية (اقل تكلفة واكبر الأرباح) ، أما الثاني في رفع كفاءة توزيع الموارد (تحسين خصائص السلع والخدمات من حيث الكم والكيف) ، بالإضافة إلى نجاح عملية الخصخصة تؤدي إلى تحسين اتخاذ القرار الإداري، والقضاء غير البيروقراطية في المؤسسات العمومية من خلال صرح جزء من رأسمالها وتحويله إلى أسهم ، زيادة الطاقة الإنتاجية ورفع قيمة معامل مرونة الإنتاج ..الخ

[1] – سميرة إبراهيم أيوب ، مرجع سابق ، ص108

ثالثا: سياسات ترشيد جانب النفقات العامة

تبرز أهمية ترشيد السياسات الائتمانية المتبعة في الدول النامية ، كأداة من أدوات السياسة المالية في التخفيف من حدة الاختلالات الداخلية و الخارجية ، بغرض تحقيق الإصلاح الاقتصادي المنشود ، ذلك أن برامج الإنفاق العام المنتج ، يمكنها عدم عملية النمو الاقتصادي ، من خلال عديد من القنوات ، فبرامج الإنفاق المنتجة في القطاع العام تستطيع تسهيل عملية التعديل الهيكلي المطلوبة لنجاح التكيف الاقتصادي ، وذلك من خلال إتاحة قدر كاف من الاستثمارات المنتجة في قطاعات البنية الأساسية التي تتجاوز قرارات المستثمرين في القطاع الخاص ، بالإضافة إلى توفير قدر كبير من المنافع الاجتماعية عن طريق تطوير رأس المال البشري ، بما يرفع مستوى إنتاجية من خلال زيادة معدلات الاستثمار في قطاعات التعليم والتدريب والصحة ، فضلا على ذلك فان الاستقرار السياسي والاجتماعي الذي يترتب على ارتفاع مستوى إنتاجية الإنفاق العام ، من شانه المساهمة في توفير المناخ المناسب للنمو الاقتصادي المستهدف[1].

المطلب الثالث : تقييم أداء صندوق النقد الولي

أولا: ايجابيات التي حققها صندوق النقد الدولي

حقق صندوق النقد الدولي من خلال عمله وسياسة مجموعة من الآثار الايجابية نذكر منها .

1- مساعدة الدول الأعضاء في معالجة المشكلات التي تعترضها والخاصة باختلال موازين مدفوعاتها ذات الطبيعة المؤقتة قصيرة الأجل

2- الإسهام في علاج العديد من الأزمات المالية التي اعترضت العديد من الدول وبصورة خاصة تلك التي حصلت في الأسواق المالية والنقدية

3- مبادرته بتخفيض ديون البلدان النامية المثقلة بالديون التي أطلقت عام 1996 وهذا باتفاق مع البنك الدولي[2]

4- إعطاء اهتمام واضح لتنمية الموارد البشرية وبالذات في الدول الأقل تنمية لمواردها البشرية من خلال برامج لتحسين التعليم والصحة

5- المنهج الجديد لصندوق النقد الدولي والتركيز على خدمة الفقراء والهدف من ذلك وضع تقرير إستراتيجية الحد من الفقر هو تدعيم المبادئ الأساسية في شعور البلدان بملكية البرامج المدعمة بموارد الصندوق .

6- إقامة حوار ما بين صندوق النقد الدولي والمجتمع المدني والذي يخدم عدة أغراض منها تبادل المعلومات ومناقشة السياسات وإخفاء الشرعية ونشر الديمقراطية بشكل عام ونقل ما ينادي به الرأي العام

7- تقديم المساندة والمساعدة في رسم السياسات الاقتصادية الكلية[3]

---

[1] - سميرة إبراهيم أيوب ، مرجع سابق ،ص124/123

[2] - 1http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/EXTABOUTUSARABIC/0,,contentMD date 16/04/20070443773~menuPK:762246~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:676331,00.html

[3] - جان ارت شولت ،مجلو التمويل والتنمية ، ص44

8- تقديم الاستشارة الفنية لبعض الدول النامية وخاصة دول التحول الاقتصادي من خلال الخبراء والمختصين العاملين في صندوق النقد الدولي في مجال إقامة المشروعات وفي الإشراف على تشغيلها وتكوين وتدريب مدراء ومحافظي البنوك

ثانيا: سلبيات صندوق النقد الدولي

يرى بعض أن عمل الصندوق وسياسته التي تقوم بها قادته إلى تحقيق أثار سلمية أهمها :

1- إن إنشاء الصندوق ارتبط بتحقيق مصلحة الدلو الرأسمالية المتقدمة التي عانت بعد الكساد والحرب من اضطراب في المعاملات والتمويل والمدخرات

2- هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية منذ نصف قرن وكذلك هو حال أوربا ويسعى القطبان إلى الحد من قدر الإمكان من خسارة نفوذ مجاني في أوربا ، هذا يعود لمقاييس تعويم وزن مختلف الدول الأعضاء وكروت الصين انه يعين " اخذ الناتج الإجمالي الخام كأهم هذه المقاييس الأمر الذي يخدم مصالحها في حين أن هولندا دولة صغيرة ترغب في أن تؤخذ بعين الاعتبار "درجة انفتاح الاقتصادي"[2]

3- عدم تطابق وضعه الصندوق مع بعض الدول النامية ن وهذا بسبب سياسة تخفيض الإنفاق العام في إطار برامج التصحيح وإعادة الهيكلة التي طرحها الصندوق ، لان هذه النتائج السلبية يتحملها الفقراء ليزداد الفقراء فقرا وتزداد ثروة الأغنياء ، مصدر الضرر للفقراء في الجانب التفتيشي للبرامج ولضغط الطلب الكلي ، وهذا يؤثر على الفقراء وخاصة في الوطن العربي ومن مزايا عددية فهو يقتطع جانبا من النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي التي يستفيد منها الفقراء بالدرجة الأولى ، وبخاصة ما يتعلق بدعم السلع الاستهلاكية والتعليم والخدمات الصحية المجانية كما أن البرنامج كثيرا ما يعمد إلى زيادة الإيرادات برفع أسعار منتجات القطاع العام وأسعار الكهرباء والمياه وخدمات النقل ...الخ ، والضرر النسبي يقع على الفقراء وأصحاب الدخول المحدودة[1]

4- المساس بالسيادة الوطنية إذ يحل محل الحكومات في صياغة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لأنظمة الحكم ، وإحداث تغيرات أساسية والتأثير في مستويات الأسعار والتكاليف وتوزيع الدخل القوي كشرط الأساسي لتلقي " مسعداته" والغريب في الأمر أن الصندوق يرفض سياسته ذات الطابع الانكماشي والمضاد للنمو عل البلدان النامية دون أن يكون محل مساءلة وشكلت تلك السياسات في تحقيق الأهداف التي يعلنها الصندوق[2]

5- ارتباط النظام النقدي الذي يمارسه الصندوق بالدولار بعد التخلي عن قاعدة الذهب وهو ما أدى إلى ظهور مشكلات عديدة ارتبطت أساسا بما تعرض له الدولار من الأزمات (أزمة الدولار في بداية السبعينات)

6- أسلوب إدارة الصندوق تم برمجتها لضمان تحقيق سيطرة الدول الرأسمالية المتقدمة وضعف الدول النامية ، وهذا ما أدى إلى حد أصحاب المراكز السابقين بالصندوق لإصلاح مجلس إدارة صندوق النقد الدولي لجعله أكثر فاعلية

[1] – مصطفى العبد الله الكفري ، وصفقة صندوق النقد الدولي في برامكج تصحيحات الاقتصادية واعادة الهيكلة في البلدان العربية على الموقع: 2007/04/16 http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=32418

[2] – عبد المجيد راشد ، **اليات "نظام العولمة "** ، على الموقع http://rashd-karama.maktoobblog.com/?post=1355752007/04/20

واصدق تمثيلا فالإصلاحات المقترحة تتمثل في إعادة حركة الصندوق وإدماج مقاعد الدول النامية لإعلاء صوتها وتمثيلها[1]

7- إن انخفاض سرعة عملية البناء فيها يعود إلى إن الدول الغربية تتحكم في نشاطات المؤسسات المالية في العالم ومنها صندوق النقد الدولي الذي يضع قيوداً صارمة على قروضه للدول النامية كنصائحه التي تتضمن:[2]

-تخفيض العملة الوطنية،

ـــ تحرير التعامل في الصرف الأجنبي أو العمل على الاقتراب من هذا الهدف.

ـــ الحد من الاستيراد.

ـــ رفع سعر الفائدة المحلي لتشجيع الادخار والحد من التضخم المالي.

ـــ الحد من الإنفاق الحكومي عن طريق إلغاء الإعانات للمستهلكين.

ـــ زيادة الضرائب على المداخيل والسلع.

ـــ وفي بعض الأحيان تجميد الأجور وربما رفع الرقابة على الأسعار.

[1] - ليوفان هوتمن ، مجلو التمويل والتنمية ،ص20

[2] - مجلة النبأ العدد43 "صندوق النقد الدولي والتنمية في الدول النامية"محمد ادم على الموقع :2007/04/23 http://www.annabaa.org/nba43/sondoq.htm

البنك العالمي للإنشاء والتعمير

المبحث الأول : البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

يعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة المتخصصة التي انبثقت عن " مؤتمر بروتن وودز " ، وهي إحدى المؤسسات التي تقوم على توفير التمويل طويل الأجل، وذلك بهدف التنمية وقد ظهرت مؤسسات مساعدة له.

المطلب الأول : التعريف بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير .

البنك الدولي مؤسسة مالية عالمية ، مسؤولة عن إدارة النظام المالي الدولي والاهتمام بالتطبيق السياسات الاقتصادية الكفيلة بتحقيق التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء، وقد تجسدت فكرة انشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير في جويلية 1944، إثر إتفاقية بروتن وودز وعقد الاجتماع الافتتاحي لمحافظي البنك في الفترة الممتدة من (8-14) مارس 1946، في مدينة " سافانا" بجورجيا الأمريكية وفي 25 جويلية 1946، بدأ أعماله رسميا في المركز الرئيسي بواشنطن، وكان الهدف الرئيسي لإنشاء هذا البنك هو توجيه الموارد الاستثمارية، نحو أوربا بغرض التعمير والتنمية.

وكان عدد الدول الأعضاء 28 دولة، ووصل عددهم إلى 182 دولة سنة 1996[1]. وفي سنة 2001 بلغ العدد إلى 183 دولة .

ويعمل هذا البنك في ميدان القروض والاستثمارات طويلة الأجل والتي تهدف عادة :

- إلى المساعدة على تعمير الدول الأعضاء وتنميتها بتوفير رأس مال للاستثمار في الأغراض الإنتاجية، بما في ذلك الاقتصاديات التي دمرتها الحرب.
- تشيع وتنمية الإمكانيات والموارد الخاصة ، وعن طريق الضمانات والمساهمة في القروض والاستثمارات الأخرى التي يقوم بها الأفراد، ويتم تقديم الأموال اللازمة لذلك إما من موارده الخاصة أو مما تحصل عليه عن طريق الاقتراض.
- العمل على تحقيق النمو المتوازن طويل الأجل للتجارة الدولية والمحافظة على توازن موازين المدفوعات، وذلك عن طريق تشجيع الاستثمارات الدولية لتنمية الموارد الإنتاجية للدول الأعضاء، وذلك بالمساعدة في رفع الإنتاجية ومستوى المعيشة وظروف العمل في هذه الدول.
- المساعدة في سنوات ما بعد الحرب مباشرة على الانتقال تدريجيا من اقتصاديات الحرب إلى اقتصاديات السلم.

من خلال تنمية البنك الدولي للإنشاء والتعمير يتوضح لنا وجود وظيفتين أساسيتين هما: إنشاء ويعني بها (البناء)، والتعمير ويعني (التنمية) ، أي تنمية أقربا الغربية التي خرجت من الحرب مخزية حيث تطورت مهامه ونلخصها فيما يلي :

[1] – عادل أحمد حشيش، **العلاقات الاقتصادية الدولية**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2000، ص: 171.

- العمل على تقديم التمويل الدولي طويل الأجل لمشاريع وبرامج التنمية وخاصة للدول النامية.
- تقديم المساعدات المالية الخاصة للدول النامية الأكثر فقرا، والتي يقل متوسط دخل الفرد فيها عن 1000 دولار.
- القيام على زيادة دور القطاع الخاص في الدول النامية بكل الوسائل الممكنة.
- القيام بالمشورة والمعونة الفنية للدول الأعضاء، لمعاونتها على تحقيق أفضل الحلول لمشاكلها المتعلقة بأهداف البنك، واختيار المشروعات ذات الجدوى الاقتصادية ، ويقوم الخبراء والمختصين في المجالات المختلفة بعمل الدراسة اللازمة.
- العمل على تقوية البنية الأساسية للتنمية من خلال تمويل المشروعات الكبيرة ومنها سدود المياه ومشاريع الري ومحطات توليد الكهرباء والسكك الحديدية والطرق.
- القيام بتطوير أدوات التحليل الخاصة بدراسة الجدوى الاقتصادية للمشروعات وإصلاح البيئة الاقتصادية التي تعمل فيها تلك المشروعات.

يضمن البنك العديد من الهيئات التي تشرف عليه وتسهر على عمله من بينها:

- **مجلس المحافظين** : تتركز فيه سلطات البنك جميع من بينها زيادة رأس مال البنك والنظر في قبول طلبات العضوية الجديدة، التي تقدمها الدول، شرط عضويتها في صندوق النقد الدولي، يضم محافظ ونائبه ممثل لكل دولة من الدول الأعضاء، يجتمع مرة كل سنة، وهو مكلف برسم السياسة العامة لنشاط البنك واتخاذ القرارات لمدة خمس سنوات.
- **مجلس الإدارة** : يتكون من (16) ستة عشر، عضوا، تعينه الدول الخمس الكبرى منهم خمسة دائمين وتنتخب الدول الأخرى بقية الأعضاء ،ويجتمع هذا المجلس مرة كل شهر، وقد يجتمع أكثر من ذلك إذا اقتض الأمر.
- **اللجنة الاستشارية:** وتضم هذه اللجنة 07 أعضاء على الأقل، وينتخبهم المحافظون من بين ممثلي المصالح المالية والتجارية والزراعية ، وتلعب هذه اللجنة دورا هاما حيث تعمل قدر الإمكان على التخفيف من حدة التراعات التي قد تثيرها المصالح الوطنية بين أعضاء الهيئتين الأخيرتين[1]. إذ هي مكونة من خبراء استشاريين مجردين من المصلحة الخاصة ولا علاقة لهم بالمنازعات السياسية.
- **الرئيس** : للبنك رئيس يعينه مجلس المحافظين لأمريكا مرشحا من طرف الحكومة لأن الولايات المتحدة الأمريكية تملك أكبر حصة في رأس المال أي رأس مال البنك وأكبر عدد من الأصوات.

[1] – يونس أحمد البطريق، **السياسات الدولية في المالية العامة**، الدار الجامعية، ط02، الإسكندرية ، القاهرة،ص: 51.

المطلب الثاني: موارد البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

تتألف مصادر البنك الدولي وموارده من :

- **رأس مال البنك** : أنشئ البنك برأسمال قدره 10 مليار دولار مقسمة على عدد من الأسهم قيمة كل منها 10.000دولار ، وحق الاكتتاب فيها قاصر على الدول الأعضاء، وزاد رأس مال البنك نتيجة تزايد العضوية وزيادة المساهمات، حيث تقسم هذه المساهمات إلى أسهم يحدد لكل دولة عضو حصة منها ولا يتم توزيع هذه الحصص مثل صندوق النقد الدولي، ويلتزم الأعضاء بدفع 20% منها ذهبا أو بالدولار الأمير كي، و 18% بالعملات الوطنية تبقى تحت طلب البنك وذلك بموافقة الدولة صاحبة العملة عند القيام بإقراض عملتها، فالبنك ملزم بالدفع للدولة العضو ما يعادل الزيادة في قيمة هذا الجزء من عملتها إذا ارتفعت قيمة عملته، أما 80%من الحصة فلا تدفع إلا عند الحاجة إليها في تغطية احتياجات البنك من أجل الاقتراض. وتكون إما ذهبا أو بالدولار أو بالعملة التي يحتاجها البنك لتغطية إلتزماته.
- **الاقتراض** : يحصل البنك على عروض من أسواق الدول الأعضاء، وضلك بموافقة الدولة المقرضة، أو عن طريق ضمان البنك الدولي للقروض ، ويعتبر الإقراض من أهم موارد البنك الدولي الذي يشكل نسبة 70 %من موارده.
- **الأرباح والإحتياطات** : تمثل نسبة ضئيلة جدا من موارد البنك وهي ناتجة عن ما يحصل عليه من عمولات وفوائد . وعوائد على أمواله بالإضافة إلى المبالغ التي تسدد للبنك وتصبح قابلة للتوظيف من جديد، وكذلك ما يحصل عليه البنك مقابل تحويل حقوقه إلى مؤسسات مالية أخرى مثل بيع أقساط الديون.

المطلب الثالث: أهم المؤسسات المساعدة للبنك الدولي

أولا: مؤسسة التمويل الدولية

هي إحدى فروع البنك الدولي أنشئت في يوليو 1965، وثم إعلانها كوكالة متخصصة من وكالات هيئة الأمم سنة 1957 باعتبارها هيئة ذات استقلال مالي و إداري ، واقتصر نشاطه في البنك بالبرامج الاستثمارية والتمويلية [1] ويرجع السبب إلى أن البنك الدولي لم يستطع التدخل بنفسه في بعض المجالات وهذا لسببين هما :

- قوانينه الخاصة والتي تشترط ضمان الدولة للقروض التي يمنحها إياها لأي مشروع خاص وهناك دول لا تستطيع استخدام هذا الضمان.
- لا يستطيع البنك الدولي شراء الأسهم، ولا المساهمة في تكوين رأس مال مؤسسة ما ، نظرا للمخاطر المحيطة به.

فأنشأت مؤسسة التمويل الدولية بواسطة الدول المختلفة، وأساسا فإن هذه المؤسسة خاضعة للبنك الدولي في الحصول على الموارد، ومنح القروض فهي مثل البنك ذاته لا تستطيع التدخل إلا في حالة القروض الطويلة الأجل تتراوح مدتها من 5 سنوات إلى 15 سنة .

[1] - يونس أحمد البطريق، مرجع سابق ص:54.

تهدف هذه المؤسسة إلى المساهمة في إيجاد قرض الاستثمار لرؤوس الأموال الخاصة والمحلية والأجنبية وتعمل كذلك على تشجيع الاستثمارات الإنتاجية الخاصة، تشارك القطاع الخاص في المشروعات الاستثمارية التي يقوم بها لزيادة معدلات نموه من خلال تقديم القروض لها دون اشتراط تقديم ضمانات حكومية بحيث تتولى تقديم كل التسهيلات المالية الملائمة لاحتياجات كل مشروع بشروط مناسبة.

وتعمل المؤسسات أيضا على تعبئة موارد إضافية من الأسواق الخاصة، عن طريق برنامج قروض المؤسسة الجماعية.

ثانيا: هيئة التنمية الدولية

عملت الو.م.أ على إنشاء مشروع هيئة دولية جديد للتنمية، وترجع الفكرة الأساسية إلى الكونغرس الأمريكي سنة 1985، وذلك بغرض تقديم قروض طويلة وبمعدلات فائدة منخفضة للدول النامية الأكثر فقرا، والتي لا يزيد متوسط الدخول فيها عن 500 دولار سنويا للفرد، ولديها القدرة عل استخدام رؤوس الأموال الخارجية.

ولكنها تواجه صعوبات في سداد هذه الأموال فهي لا تقدم الاعتمادات إلى الحكومات إلا أنها تسدد هذه الأخيرة في فترة زمنية تتراوح بين (35-40 سنة) وتقدم الاعتمادات بدون فوائد، وهناك رسم خدمة سنوية يبلغ 0.5 من المبلغ المحسوب في كل اعتماد تقدمه.

وقد بلغ الاقتراض المتجمع لهذه المؤسسة 127 مليار دولار، بينما الإقراض سنة 2001 بلغ 6.8 مليار دولار. ويمكن لكل دولة عضو في البنك الدولي للإنشاء والتعمير الانضمام إلى هيئة التنمية الدولية، ويبلغ عدد أعضاء الهيئة في سنة 2001 إلى 162 دولة.

وتعتبر إدارة البنك الدولي للإنشاء والتعمير هي ذاتها إدارة الهيئة الدولية للتنمية، وتدخل حيز التنفيذ في 1960/09/21 [1].

وبدأت تمارس عليها في 1960/11/08 وتتلخص أهداف الهيئة في :

1- إعطاء الدفعة للتنمية الاقتصادية، في الدول النامية وذلك من خلال توفير خدمات أساسية كالتعليم والرعاية الصحية، ومرافق الصرف الصحي، وتساند الإصلاحات والاستثمارات من أجل الزيادة الإنتاجية وخلق فرص العمل.

2- إعطاء القروض لمشروعات البنية الأساسية والطاقة لتقوية البنية الأساسية وتحسين الأداء الاقتصادي.

وتتمثل موارده في :

- الاكتتاب المبدئي للدول الأعضاء، والذي يكون من علامات قابلة للتحويل في حيث أن الاتفاقية تقسم الاكتتاب في رأس المال إلى فئتين:

* **الفئة الأولى** : تتكون من الدول ذات الدخل المرتفع، وتقوم بتسديد كامل حصتها على شكل عملات ارتكازية قابلة للتحويل.

---

[1] - محمود يونس، اقتصاديات دولية، مطبعة سامي ، الإسكندرية، 1999، ص:393.

* **الفئة الثانية:** تضم الدول النامية ذات الدخل المنخفض والمتوسط وتسدد 10% بعملات قابلة للتحويل، والقسم الباقي يشكل 90% منها يسدد بعملات وطنية.

- التحويلات التي يقتطعها البنك الدولي للإنشاء والتعمير من صافي أرباحه.
- الإقتراضات التي تقوم بها الهيئة.
- المساهمات التي تقدمها بعض الدول الغنية .
- ومن ثم لا يستفيد من شاط الهيئة سوى الدول النامية التي لا يتجاوز نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي فيها 375 دولار سنويا.

وعلى الرغم من أن الهيئة المستقلة من الوجهة القانونية والمالية عن البنك الدولي للإنشاء والتعمير فإنهما يشتركان في جهاز الموظفين .

ثالثا: الوكالة المتعددة الأطراف لضمان الاستثمار

أنشأت هذه الوكالة بسبب تفجر أزمة الديون الخارجية للدول النامية في مطلع الثمانينات وانخفاض تدفق رؤوس الأموال إلى الدول المدينة.

تعتبر الوكالة أحدث عضو في البنك الدولي بدأت عملها خلال 1988، وتتولى أمرين رئيسين:

1- تقديم ضمانات للمستثمرين الأجانب جنبا لخسائر الناجمة عن المخاطر غير التجارية، وذلك من خلال برنامج الاستثمار التابع للوكالة، كما أن الدول المتلقية لرأس المال الأجنبي، تقدم ضمانات بعدم المصادرة، وعدم قابلية الأموال للتمويل والقيود المفروضة على تحويل الأموال إلى الخارج والحروب والإضطرابات الأهلية.
2- تقدم الوكالة خدمات استثمارية لصالح الدول النامية من أجل مساعدتها في تهيئة بيئة الاستثمار، وقاعدة المعلومات التي تشجع بتدفق الاستثمارات الأجنبية.

يعتبر تشجيع الاستثمارات الخاص في جميع المجالات الاستثمارية هو الهدف الرئيسي للوكالة، كما أن لها كيان مستقل عن البنك الدولي [1]. وله جهاز موظفيها الخاص المعني بالعمليات وبالشؤون الإدارية والخدمات الأخرى.

يبلغ عدد أعضاء الوكالة 154 عضوا سنة 2001، وقد بلغت الضمانات المصدرة المتجمعة 9.1 مليار دولار، بينما بلغت الضمانات المصدرة في السنة المالية 2001 إلى 2 مليار دولار.

[1] - بسام الحجار، العملات الاقتصادية الدولية، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، الاسكندرية، القاهرة، 2003، ص:192.

المبحث الثاني: طرق التمويل الدولي وأهم إنجازات مجموعة البنك.

يعمل البنك الدولي للإنشاء والتعمير على تقديم المساعدات المالية، والتي تتمثل أساسا في القروض التمويلية التي يمنحها للدول النامية بصفة خاصة، وهذا بغرض زيادة مستويات التنمية الاقتصادية ورفع معدلات النمو الاقتصادي وعلاج الاختلالات الهيكلية.

وتتخذ مجموعة البنك الدولي سياسة خاصة في إقراض المشروعات الموجهة لهذه الدول، وإتباع مراحل من أجل الاستخدام الأمثل لهذا التمويل الذي تبلورت عنه عدة إنجازات حقيقية للبنك الدولي للإنشاء والتعمير، والمؤسسات التابعة له وهذا ما سنتعرض له فيما يلي.

المطلب الأول : السياسة الإقراضية ومراحل التمويل.

أولا: السياسة الإقراضية

تعمل السياسة الاقراضية للبنك الدولي ، على منح القروض المتوسطة والطويلة المدى وخوصا هذه الأخيرة، وتوجه هذه القروض إلى الدول النامية بصفة مباشرة وخاصة، وتحضى قروض البنك الدولي عموما بفترة السماح قدرها خمس سنوات[1]. ويتم استردادها على مدى 15 أو 20 سنة، هذا بعد ما تم إعمار وبناء الدول المتقدمة.

في البداية ثان البنك مقيد في منحه للقروض للحكومات، أو بضمان الحكومات لكن تغير الوضع بعد إنشاء مؤسسة التمويل الدولية والتي أصبحت قروضها لا تحتاج لأي ضمان من الحكومات.

وعموما فإن إقراض البنك الدولي معظمه لإقامة المشروعات، والقليل منه لتمويل برامج الإصلاح الهيكلي، وتعتبر من أنواع الإقراض التي يمنحها البنك وهي :

1- **قروض المشروعات:** وتعطي مثل هذه القروض للمشروعات لتمويل مشروع معين في مجال الري أو الصرف أو في مجال الطرق... ويمثل هذا النوع من القروض النسبة الغالبة من النشاط الاقراضي للبنك.
2- **قروض التصحيحات الهيكلية:** وفي هذه الحالة حدد شرطين أساسين لتقديم هذا النوع من القروض، فبالنسبة للشرط الأموال يمثل ضرورة وجود خلل في ميزان المدفوعات للدولة يكون من الصعب احتوائه سريعا، أما الشرط الثاني فيهدف إلى وجود رغبة من جانب الحكومة واستعدادها لتنفيذ برنامج التكيف الهيكلي، خلال فترة زمنية معينة.

وتتشابه هذه القروض التي يقدمها البنك الدولي مع وظيفة الصندوق، ومع سياسته الخاصة بعلاج الخلل في موازين مدفوعات الدول النامية، ويحدث أيضا نوع من التداخل في عمل كل من المؤسستين، رغم الاتفاق بينهما على الفصل بين أعمالها.

ومن أهم هذه الشروط التي تتضمنها هذه القروض هي :

- إصلاح المؤسسات الائتمانية ، بما في ذالك النظام المصرفي ، ونظام الضرائب و الإدارة العامة.

[1] – عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص:176.

- تعبئة الموارد اللازمة للتنمية، ويدخل فيها دور القطاع العام والتحول إلى التخصص وإدارة الدين الداخلي والخارجي.
- الكفاءة في استخدام الموارد، ويدخل هذا في مجال الاستثمارات العامة، وسياسات الأسعار و الحوافز في مختلف القطاعات.

3- **القروض القطاعية:** أدى الأحجام على التوجه إلى قروض التصحيحات الهيكلية أو التكيف الهيكلي إلى ظهور نوع آخر من القروض زهي القروض القطاعية، وهي شبيهة بسابقتها (قروض التكيف الهيكلي) ، من حيث أنها لا تنمح من أجل تمويل مشروع معين، وإنما تستهدف تصحيح السياسات الاقتصادية للدولة المقترضة، لكن تختلف عنها من حيث أنها تختص بالسياسات المتعلقة بقطاع معين مثل: الصناعة أو الزراعة أو الطاقة.

وهي تمنح بدرجة عالية من المشروطة، وإن كان مجالها محدود بالقطاع الذي تمنح من أجله وأن لها صفة مميزة تكمن في سعيها إلى تصحيح السياسات الاقتصادية في الدول المقترضة فقد أطلق عليها اسم قروض السياسات.

ثانيا: مراحل التمويل

يقصد بهذه المراحل عملية تمويل المشروعات التي يقوم بها البنك الدولي، ويمر فيها بعدة مراحل يبذل فيها خبراء البنك الكثير من الوقت والجهد، وذلك من أجل التعرف على مدى فائدة أو نفع المشروع للاقتصاد القومي للدولة المستفيدة من التمويل (القرض) . ومدى توافقه مع السياسات الاقراضية المذكورة سابقا وهذه المراحل يمكن أن نلخصها على النحو التالي:

1- **مرحلة اختيار المشروع:** في هذه الرحلة تقوم الدولة المقترضة بالتفكير في مجموعة من المشروعات، والتي تحتاج إلى تمويل ضخم وذلك باعتقادها أن مساهمة البنك الدولي في تغطية هذا النقص في التمويل سيؤدي إلى تحقيق أهداف المشروع.

تتقدم حكومة الدولة المعنية بطلب إلى رئيس البنك، من أجل المساعدة في المشروع وتمويله وبالتالي يرسل البنك بعثة تمهيدية لتوضيح معا لم المشروع وتتحصل بعد ذلك على بياناته ودراسة الجدوى المبدئية من هذا المشروع.

2- **مرحلة إعداد المشروع** : هنا يتم دراسة المشروع دراسة تفصيلية، الذي تم اختياره مع العلم، أن البنك لا يقوم بدراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع، حيث تتم هذه الأخيرة من خلال بيوت خبرة متخصصة.

3- **مرحلة تحليل المشروعات وتقييمها:** حيث يعتمد تحليل كامل للمشروع يتبين مدى نفعه للاقتصاد القومي، وبالتالي ما إذا كان صالح للتمويل أم غير صالح وفي ضوء ما توفر من معلومات يقوم خبراء البلد بحساب فائدة أو عائد المشروع، أي النفع الصافي الذي يدره الاستثمار على مدى حياة المشروع (عمره الافتراضي).

ويسمى هذا العائد بمعدل العائد الداخلي، حيث يتكون بسعر فائدة الاقتراض للمشروع، وسعر الفائدة في السوق كلما كان العائد مرتفعا كلما كان المشروع جديرا بالتمويل والمساندة، والعكس صحيح، عادة لا يمول البنك الدولي أي مشروع يقل عائده الاقتصادي عن حوالي (12%-15%)[1]

4- مرحلة المفاوضات: في هذه المرحلة يبدأ الاتفاق على تحويل المشروع وذلك بعد اقتناع البنك بجدوى وجدارة هذا المشروع، حيث تجرى مفاوضات بين الدولة صاحبة المشروع والبنك الذي يضع شروط التمويل أثناء هذه المفاوضات، ويتأكد من جدية الحكومة المعنية في تنفيذ المشروع، وسرعة إنجازه وقد تتضمن الشروط بعض الالتزامات الأخرى، وهي تختلف من مشروع لآخر من هذه الالتزامات نذكر مثلا: مشروع الكهرباء: يضع التعريفة من حيث الالتزامات من أجل خلق فائض تمويل لصيانة المشروع وتحسين وتحصيل الإيرادات.

5- مرحلة التنفيذ والإشراف: حيث يرسل البنك في هذه المرحلة بعثات متعددة تشرف على تنفيذ المشروع في مراحله المختلفة التي قد تستغرق 5 سنوات أو أكثر[2] . وبعد إتمام المشروع من جديد بدارسة يطلق عليه"" تقرير الأعمال""، وتهدف الدراسة إلى التعرف على نقاط الضعف في التنفيذ مقارنة مع ما تم إنجازه في المشروع بعد انتهائه بما كان متوقعا منه قبل البدء في تنفيذه وكذلك يحسب العائد الاقتصادي للمشروع من جديد من أجل مقارنته بالعائد الذي كان متوقعا قبل بداية التنفيذ.

وفي حالة خوصصة المشاريع الحكومية في الدول النامية، يتم تحويل المشروع الحكومي إلى شركة مساهمة وطرح جزء من الأسهم للقطاع الخاص.

المطلب الثاني: إنجازات البنك الدولي للإنشاء والتعمير

1-جنوب آسيا: بدفع النمو الاقتصادي في التسعينات 5.9% سنويا، ووصل إلى 6.7% في سنة2003 بالإضافة إلى الإصلاحات الهيكلية والتي تعتبر تحرير التجارة من أهم عامل في هذه المنطقة أدى كل هذا إلى زيادة معدلات إجمالي الناتج المحلي إلى 5% أو أكثر.

إن الآفاق الاقتصادية طويلة الأجل التي يفكر البنك الدولي في تطبيقها في جنوب آسيا والتي تعتمد على الإصلاحات في القطاعات العامة مثل: البنوك، الطاقة ، البنية الأساسية، مثلا: يعتمد إلى خفض استهلاك الطاقة في الهند بنسبة 7% في سنة 2001[3]. كما يهدف إلى مواصلة الإصلاحات المشروعات المملوكة للدولة، بالإضافة إلى تحسين التعليم والرعاية الصحية هذه العوامل تؤدي إلى زيادة الإنتاجية في جنوب آسيا، ومنهجا شاملا من أجل مكافحة الفقر، ويشمل إشراك الحكومات والشركاء الآخرين في كل بلد مثل المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة من أجل تخفيض أعداد الفقراء، وتم المعمل في ثلاث بلدان وهي : النيبال، باكستان وسري لانكا، كما يعمل البنك على:

[1] – عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص: 179.
[2] – عادل أحمد حشيش، المرجع السابق ، ص: 180
[3] – البنك الدولي ، التنمية المستدامة في عالم دائرة التغير ، تقرير التنمية في العالم، مركز الآهرام للترجمة والنشر، 2003،ص:30.

– **تشجيع النمو**: يعمل البنك الدولي في منطقة جنوب آسيا على تحسين مناخ الاستثمار من أجل جلب المستثمرين الأجانب، وذلك بإصلاح السياسات وإعداد حلقات العمل والمذكرات الخاصة بها، والأمر الأساسي للأعمال هو البنية الأساسية مثل : الطريق والاتصالات، بالإضافة إلى دعم القطاع الخاص في هذا المجال.

في نيبال بدأ تنفيذ مشروع في مارس 2004 لإصلاح القطاع المالي أي إصلاح الجهاز المصرفي وتحديثه، ويقدر مبلغ التمويل لهذا المشروع 75.5 مليون دولار، قدم قرض لأفغانستان في سنة 2003 بمبلغ 31 مليون دولار، ويهدف إلى تبسيط لوائح الجمارك والتجارة العابرة.

تعزيز التنمية البشرية: يدعم البنك الدولي مشروعات بقروض صغيرة الحجم ومشروعات خاصة بالتنمية البشرية كإمدادات المياه الصرف الصحي، الري، التعليم، الصحة في مختلف أنحاء منطقة جنوب آسيا، حيث قدمن قروض لباكستان ب 238 مليون دولار لصندوق مكافحة الفقر.

أما في نيبال فيقدم البنك الدولي القروض إلى المجتمعات الريفية الفقيرة حيث منح لها قرض في جوان 2004 بمبلغ قدره 253 مليون دولار من أجل دعم إمدادات المياه والصرف الصحي في الريف، وقرض آخر بمقدار 131 مليون دولار لتوصيل مياه الشرب والصرف الصحي بصورة مستمرة للفقراء في ولاية مهار اشترا بالهند.

في مجال التعليم حيث بلغت تكاليف تحسين التعليم في هذه المنطقة في 2001 ب 3.1% من إجمالي الناتج المحلي، قام البنك الدولي بتقديم قروض لدول هذه المنطقة في الهند، قرض بمبلغ 500 مليون دولار، والهدف منه هو تعميم الالتحاق بالممارس الابتدائية، وإكمال الدراسة.

في سري لانكا تم تقديم قرض بمبلغ قدره 51 مليون دولار وهو مشروع تنمية المجتمع المحلي وتحسين سبل كسب رزق ويعمل على مساعدة الفقراء خاصة في الأرياف.

تعتبر منطقة جنوب شرق آسيا من أكثر الأقاليم التي تلقت القروض من البنك الدولي بعد إفريقيا حيث بلغ إجمالي القروض في السنة المالية 2004، ب 439.5 مليون دولار وتعتبر الهند من أكبر بلدان هذه المنطقة التي تلقت القروض من قبله حيث بلغت في نهاية شهر جوان 2004، 61.5 بليون دولار، وباكستان 14.3 بليون دولار، أما في بنغلادش فيبلغ حجم القروض 11 بليون دولار[1] .

2- منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:

يعمل البنك الدولي على تخفيض أعداد الفقراء بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وإصلاح سياسات، وبناء المؤسسات اللازمة في كل بلد، لتنمية وبناء مناخ سليم للاستثمار، كما يعمل على تعجيل خطى النمو الاقتصادي بهذه الدول، وقد أصدر أرع تقارير تدعوا إلى تحول إلى اقتصاد إقليمي، أي عدم سيطرة القطاع العمومي. كذلك مساندة للقطاع الخاص، والانفتاح والاستثمار والتنوع بدل الاعتماد على النفط كمحور وحيد لها.

بلغ إجمالي القروض المقدمة من طرف البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في السنة المالية 2004 ، 1.2 بليون دولار وتمثل 15 مشروع بمساندة الاستثمار في القطاع العام والخاص، إصلاح التعليم، إدارة الموارد

[1] – البنك الدولي ، تقرير التنمية لعام 2003، ص:17

المائية، الاستثمارات الزراعية، تطوير البنية الأساسية، بالإضافة إلى سلسلة من الأنشطة التحليلية والاستثمارية كما يقدم المشورة الفنية.

يواصل البنك الدولي إسهاماته في تعزيز تدفق الاستثمار الأجنبي باستخدام ضماناته، حيث بلغت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سنة 2000 [1] في بعض دول هذه المنطقة كالتالي:

– **تونس:** 752 مليون دولار، الجزائر 456 مليون دولار، إيران 39 مليون دولار، مصر 1235 مليون دولار.

يضع البنك الدولي تصورات المستثمرين الأجانب حول المخاطر التي قد يعترضون لها في البلد المضيف الاستثمار.

يركز البنك الدولي في تقديم مساعداته لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على مجالات معينة من الأنشطة، ومجموعة واسعة من القطاعات وفقا للأهداف المسطرة لكل بلد حددت خمس مجالات تمنح المساعدات من طرف البنك.

كفاءة القطاع العام ونظام إدارته:

يخصص البنك الدولي موارد ضخمة من أجل إصلاح القطاع العام في بعض دول هذه المنطقة، حيث يوجه هذه الموارد نحو أنشطة تحليل وإقراض جديدة ة أهم الأنشطة تحليلات إجراءات إدارة الموازنة في اليمن والأردن وإيران وقرض جديد لإصلاح الإدارة العامة في المغرب، وآخر لإصلاح القطاع العام في الأردن وبرنامج الفنية الخاصة بإعداد الموازنة في مصر.

وفي الآونة الأخيرة يتم التخطيط لمراجعة الإنفاق العام لبعض الدول منها: مصر، الجزائر، لبنان، إيران ويعمل عن إصلاح القطاع العام في العراق.

تنمية القطاع الخاص وخلق فرص العمل:

حيث قد قام بعدد من تقييمات مناخ الاستثمار، وهذا كل من الجزائر، تونس، سوريا، عمان، اليمن، مصر، الكويت ولبنان، ولذلك يجعل البيئة الاستثمارية ملائمة لممارسة الأعمال والنشاطات، وتحسين نظام الإدارة العامة في مختلف الشركات وإصلاح القطاع العام، كما عرفت بعض دول المنطقة خطرا اقتصاديا مما أدى إلى زيادة الدخل وبالتالي تخفيض أعداد الفقراء من خلال خلق فرص عمل جديدة[2].

التعليم، المكاسب لعالم واحد:

يعمل البنك مع بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لضمان تساوي فرصة التمدرس للجميع، كما يهتم بالأطفال الذين حرموا من فرص التعليم والتمدرس (المشردين، الأطفال العاملين، المعاقين وغيرهم من الشباب المحرومين). كما يهتم بتمويل التعليم العالي.

[1] – البنك الدولي ، تقرير التنمية لعام 2003، ص: 240.

[2] – البنك الدولي ، تقرير التنمية 2003،ص:238

- **إدارة موارد المياه القابلة للاستثمار:**

يقوم البنك بتقديم المشورة لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مجال إدارة موارد المياه القابلة للاستمرار في سنة 2004.

-المساواة بين الجنسين:

يعمل على المساواة بين الجنسين حيث تستفيد المرأة من استثمارات في مجال التعليم ، الصحة وقد أقرت استراتيجية أعدت من طرفه من أجل مساندة حقوق المرأة في مجال الاقتصاد وتتضمن ثلاثة محاور هي :

1- ضمان حصول المرأة على الموارد العامة.
2- إيجاد مجالات لدخولها في سوق العمل بأفضل الأشكال.
3- تعزز فرص حصولها على الثروة والممتلكات.

المطلب الثالث: انعكاسات البنك الدولي على الجزائر.

قام البنك الدولي بتقديم مساعدات المالية للجزائر، وذلك في قطاعات ومجالات معينة من أجل تحديدها ودعمها.

أولا: النظام الضريبي

من أجل تحديد الموازنة الجزائرية يقوم البنك الدولي بتمويل مشروع مدته 5 سنوات، بدأ العمل به سنة 2001 ، ولهذا المشروع ثلاثة أهداف:

- توفير بيان شامل حول توزيع الموارد العامة.
- وضع إطار النفقات الأساسية عن طريق استخدام أفضل المعلومات المتوفرة.
- تعزيز فعالية تنفيذ الموازنة مع أخذ آراء وتعليقات الخبراء حول المسائل المالية غي الاعتبار.

ثانيا: النظام المصرفي

إن البنك الدولي، ومن أجل إعادة هيكلة ميزانيات البنك قدم قرض في جويلية 2001، لتطوير البنية التحتية للنظام المالي تنتهي مدته في جوان الماضي (2005)، كما أن المؤسسة المالية الدولية تملك 10% من أسهم الفرع المصرفي الجزائري.

بعد أن عرفت تأخرا كبيرا قررت السلطات العمومية إعادة فتح وتأهيل القرض الشعبي الجزائري وذلك بمساندة فرع البنك العالمي " المؤسسة المالية الدولية".

كما أن عملية فتح رأسمال القرض الشعبي الجزائري، فشلت في مرحلتها الأولى على خلفية ملف الديون غير مضمونة الدفع بالخصوص، حيث سعت المؤسسات المهتمة بهذه القضية إلى الحصول على كل المعطيات الخاصة بمحافظ البنك العمومي قبل مباشرة أي اتفاق لأخذ حصة من البنك، وكانت العمليات الأولى منذ 2001 لفتح رأسمال القرض الشعبي الجزائري لفائدة " سوسيتي جنرال" الفرنسية غير ناجعة.

أشارت مصادر مصرفية أن مهمة تأهيل البنك العمومي الجزائري تستمر بمساهمة فرع من البنك الدولي "" مؤسسة التمويل الدولية"" المهتمة بالقطاع الخاص، حيث ستقوم الهيئة الدولية بمصاحبة القرض الشعبي الجزائري في

تأهيل كل العمليات المصرفية والإجراءات المرتبطة بالتحليل والتقييم ، وتحصيل القروض البنكية، وتكون هذه التدابير مطابقة للمعايير الدولية المعتمدة[1].

كما تساند مجموعة البنك الدولي الإصلاحات الجوهرية خلال برنامج الخدمات التحليلية والاستثمارية، والمؤسسات الخاصة، وتمويل من التعاونيات المالية والدولية، وتطور المنتجات والضمانات على أساس المشاورات مع المجتمع المدني والمناقشات مع الحكومة الجزائرية فإنه ولتطور الجزائر لابد من ثلاث تحديات أساسية:

1- إدارة عائدات الهيدروكربونات بمنظور بعيد المدى يشمل تخفيض تعوض الجزائر لتلب أسعار النفط.

2- تحسين بيئة الأعمال وتخفيض إشراك الدولة في تقديم السلع والخدمات، والتحصيل والتعليم الجيد.

3- تحسين إمكانية الحصول على الخدمات العامة، وتحسين نوعيتها بما في ذلك نظام قضائي يؤدي وظيفته جيد، ووضحت عدم كفاءة تخصيص الموارد وانعدام المساواة بين الجنسين، وأيضا تحسن الحصول على خدمات الصحية وهذا لكله ليتمكن كل جزائري من الاشتراك، والمساندة، والاستفادة من الوارد.

فقد وضع البنك الدولي أولويات لدعم استراتيجي، وعكس هذه التحديات:

- مساندة الاستمرار والهيدروكربون المالي (عائدات النفط).
- دعم من أجل إزالة القيود على القطاع الخاص خاصة القيود المؤثرة على المناخ التجاري، القطاع المالي ونمو البنية التحتية .
- مساندة جهود الحكومة لتنفيذ استراتيجية لتسليم خدمات عامة أفضل، وذلك في قطاع المياه، الإسكان، والخدمات البيئية[2].

[1] - عبيكشي ماريا، المؤسسات المالية الدولية ودورها في التنمية، مذكرة تدخل ضمن نيل شهادة الليسانس في علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير ، الجلفة ،2004/ 2005،ص:126.

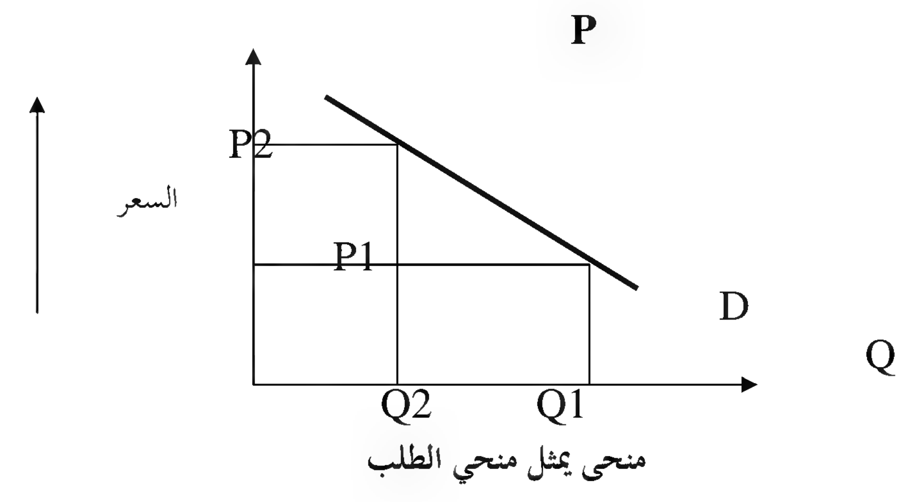
[2] - عبيكشي ماريا، مرجع سابق، ص: 128.

الاقتصـــــاد الجزئي

أولا: الطلب

يعرف الطلب Demand بأنه مجموعة الكميات المختلفة من السلعة التي يرغب ويستطيع المستهلكون شرائها لقاء أسعار محددة وخلال فترة معينة من الزمن .

نتوقع بأنه كلما كان السعر أقل كانت الكمية المطلوبة أكبر، وكلما كان السعر أكبر كلما كانت الكمية المطلوبة أقل أي العلاقة بن السعر والكمية التي يطلبها المستهلك من هذه السلعة هي علاقة عكسية ، ويطلق على هذا اسم **قانون الطلب**.[1]



منحى يمثل منحي الطلب

في المنحى البياني أعلاه ، المنحىD يبين منحى الطلب وهو ينحدر إلى أسفل أي له ميل سالب مشيرا بذلك أنه كلما ارتفع سعر السلعة مع بقاء الأشياء الأخرى ثابتة كلما انخفضت الكمية المطلوبة منها، وكلما انخفض سعرها كلما ارتفعت الكمية المطلوبة منها.

يطلق على العلاقة التي تجمع ما بين الكمية المطلوبة من سلعة ما والعوامل الرئيسية المحددة لها **بدالة الطلب** ويعبر عنها رياضيا كما يلي:

ويعبر عنها رياضيا كما يلي:

Qdx =P (PX , PY ,Pz,….I, T)

Qdx : هي الكميات المطلوبة من السلعة X

PX : سعر السلعة ذاتها

PY : أسعار السلع المكملة

Pz : أسعار السلع البديلة

I: الدخل

---

[1] – عمر صخري، **مبادئ الاقتصاد الجزئي**، ديوان المطبوعات الجامعية،، بن عكنون، الجزائر،طبعة 1995، ص10

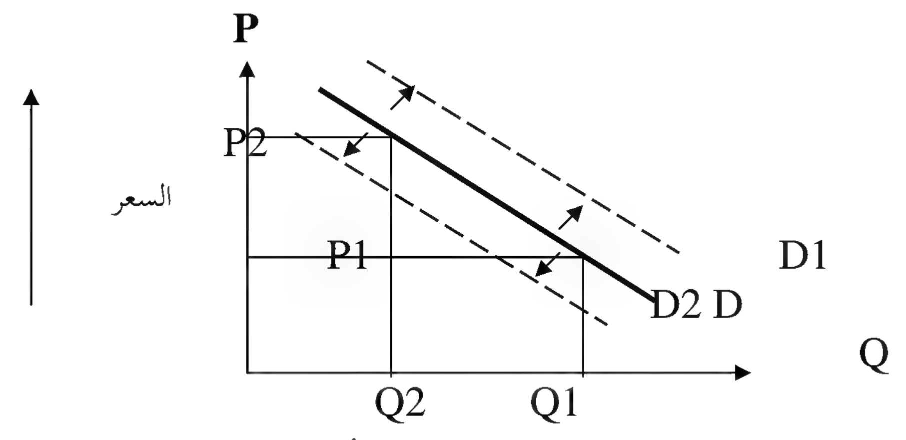
T : العوامل الأخرى (كالنوعية ، الجودة...)

حالات تغير منحنى الطلب

*** حالات تغير العوامل الأخرى مع ثبات السعر:**

إذا تغيرت العوامل الأخرى المحددة للطلب على سلعة ما كأسعار السلع الأخرى (الدخل، الذوق، أسعار السلع البديلة والمكملة...) مع بقاء سعر السلعة نفسها ثابت فإن منحنى الطلب سيتراح يمينا أو يسارا حسب نوعية التغير الطارئ كما هو مبين في الشكل الموالي:

$$Qdx = P\ (PX\ ,\ PY\ ,Pz,\ldots.I,\ T)$$



منحنى بياني يمثل الطلب على سلعة ما في حالة تغير العوامل الأخرى مع ثبات السعر

س1: ما هي العلاقة بين الكميات المطلوبة من سلعة ما وأسعار السلع المكملة

س2: ما هي العلاقة بين الكمية المطلوبة من سلعة ما وأسعار السلع البديلة مع ثبات السعر

س3: ما هي العلاقة بين الكميات المطلوبة من سلعة ما والدخل مع ثبات السعر

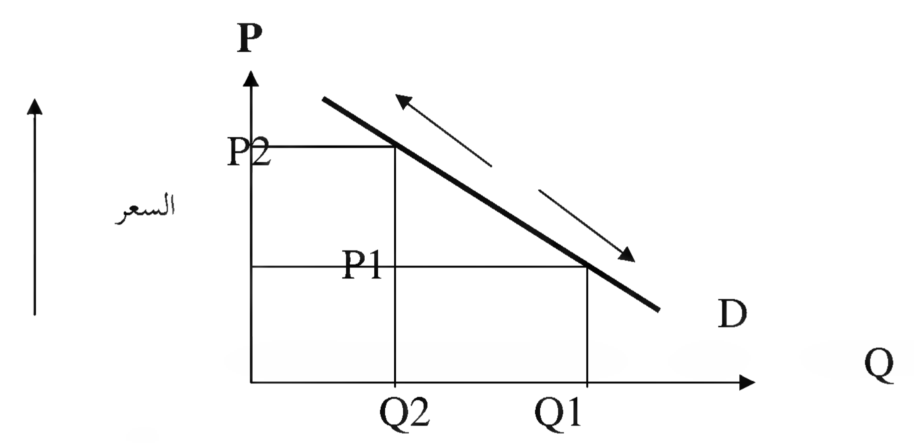
ج1: العلاقة بين الكميات المطلوبة من سلعة ما وأسعار السلع المكلة هي علاقة عكسية وكلما ارتفع سعر السلعة المكملة ينخفض الطلب على هذه السلعة والعكس صحيح وبتالي المنحى ينتقل من وضعه الأصلي "D" إلى الوضع رقم "D2"

ج2: العلاقة بين الكميات المطلوبة من سلعة ما وأسعار السلع البديلة هي علاقة طردية فكلما ارتفع سعر السلعة البديلة ارتفعت الكمية المطلوبة من السلعة الأولى والعكس صحيح أي ينتقل المنحنى من وضعه الأصلي "D" إلى الوضع رقم "D1"

ج3: على حسب الدخل تتوقف حالة المستهلك فقد تكون العلاقة طردية أو عكسية.

*** حالة تغير سعر السلعة مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة:**

أما إذا تغير سعر السلعة نفسها مع بقاء العوامل الأخرى المحددة للطلب على هذه السلعة ثابت كأسعار السلع الأخرى (الدخل ، الذوق) فإن هذا التغير سيؤثر على الكمية من هذه السلعة بحيث تنتقل من نقطة إلى أخرى على نفس منحى الطلب كما هو مبين في الشكل الموالي:[1]



منحنى بياني يمثل الطلب على سلعة ما في حالة تغير سعرها مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة

منحى طلب السوق (منحنى الطلب الكلي):

وهو يمثل العلاقة الوظيفية بين أسعار سلعة ما والكميات المطلوبة من قبل كل المستهلكين في السوق، ويمكن الحصول على منحى السوق بجمع الكميات التي يطلبها كل المستهلكين في السوق لقاء كل سعر وذلك خلال فترة محددة من الزمن.

فإذا كانت الكمية المطلوبة من سلعة معين من قبل المستهلك A عند السعر P=1 DA بينما لا يشتري (لا يستهلك) أي عندما يكون السعر P=2 دج أما المستهلك B فإن الكمية التي يطلبها من نفس السلعة هي 2 وحدة عندما يكون السعر 1 دج ويطلب وحدة واحدة عندما يكون السعر 2 دج وإذا كانت الكمية المطلوبة من نفس السلعة من قبل المستهلك C عند السعر واحد 1دج هي 5وحدات وعند السعر 2دج يطلب 3وحدات فقط فإن طلب السوق عبارة عن مجموع الكميات التي يطلبها هؤلاء المستهلكون الثلاثة عند كل سعر معين كما يوضحه الشكل الموالي:[2]

---

[1] – عمر صخري،مرجع سابق، ص11

[2] – مختار حميدة ، محاضرة، مرجع سابق

منحنى الطلب الكلي للمستهلك $D = DA + AB + DC$

بالنسبة للمستهلك C

PX	1	2
QX	5	3

بالنسبة للمستهلك B

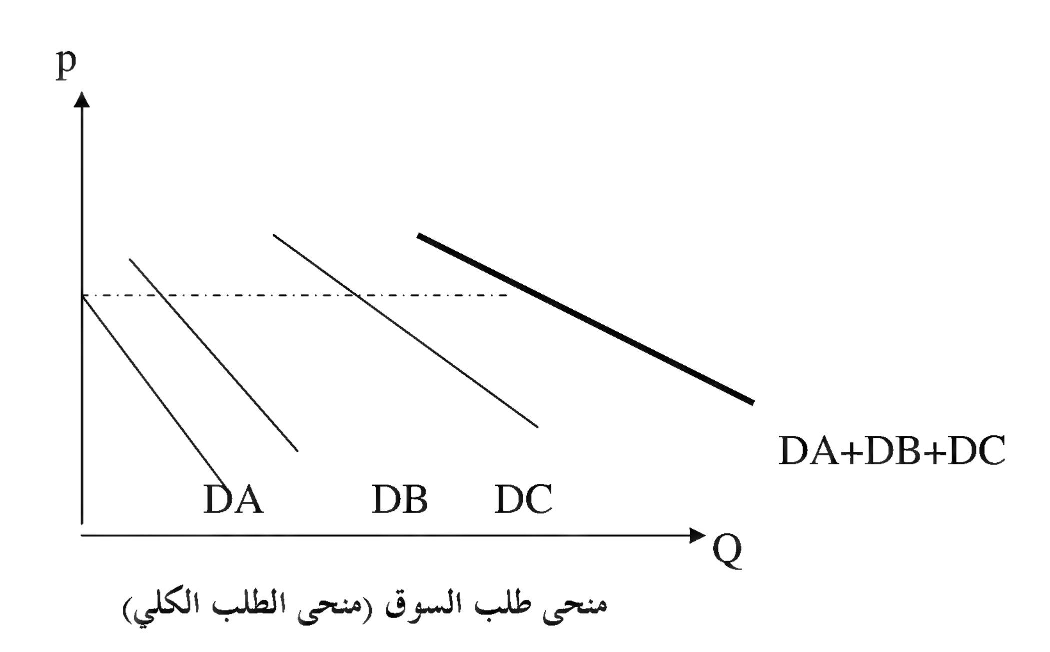
PX	1	2
QX	2	1

بالنسبة للمستهلك A

PX	1	2
QX	1	0

ومن الطلب الكلي: $QDXM = QDXA + QDXB + QDXC$

PX	1	2
QX	8	4



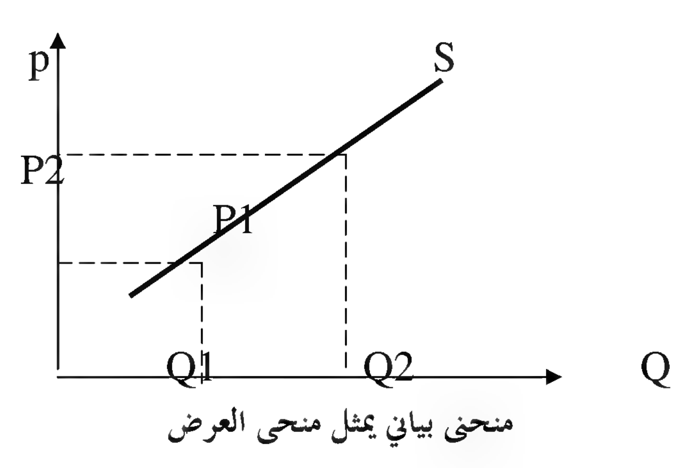
منحى طلب السوق (منحى الطلب الكلي)

ثانيا: العرض

يعرف العرض على أنه مجموعة الكميات من السلع التي يرغب ويستطيع المنتج عرضها (تقديمها) عند سعر محدد وفي فترة زمنية معينة.

نلاحظ أنه كلما ارتفع سعر السلعة المعروضة كلما ارتفعت الكمية المعروضة من نفس السلعة، وكلما انخفض سعر السلعة المعروضة انخفضت الكمية المعروضة منها أي أن العلاقة **طردية** بين أسعار السلع والكميات المعروضة منها وهذا ما يطلق عليه إسم **قانون العرض**.

ويمكن صياغة هاته العلاقة رياضيا (منحى) كما يلي:[1]



منحنى بياني يمثل منحى العرض

من خلال الشكل نلاحظ المنحى S يمثل منحى العرض وأن لهذا المنحى ميل موجب وهذا كنتيجة لطبيعة العلاقة الطردية بين سعر السلعة والكمية المعروضة منها.

يطلق على العلاقة التي تجمع ما بين الكمية المعروضة من سلعة معينة والعوامل الرئيسية المحددة لها بـــ **دالة العرض** ويمكن كتابتها كمايلي:

$$Qsx = P (PX , PY , Pz, \ldots PK, PL , E , T)$$

حيث:

Qsx : هي تمثل الكمية المعروضة من السلعة X

PX : سعر السلعة المعروضة

PY و Pz: أسعار السلع الأخرى

PK, PL. تمثل أسعار الموارد

E : تمثل توقعات المنتجين

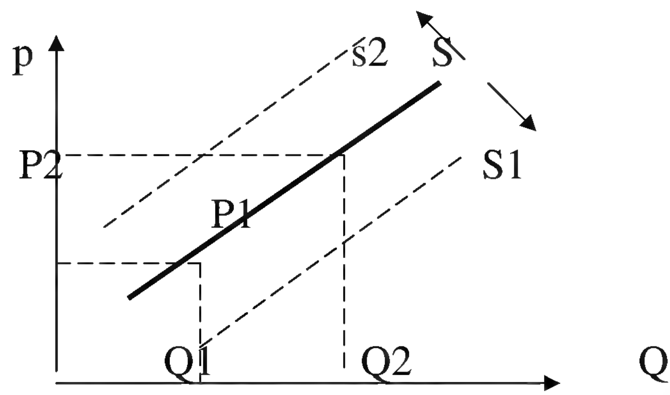
T : تمثل العوامل الأخرى التي لها تأثير أيضا على الكمية المعروضة مثل التكنولوجيا.

[1] – عمر صخري، مرجع سابق، ص13

حالات تغير منحى العرض:

*** حالة تغير العوامل الأخرى المحددة للعرض مع بقاء سعر السلعة المعروضة ثابتا:**

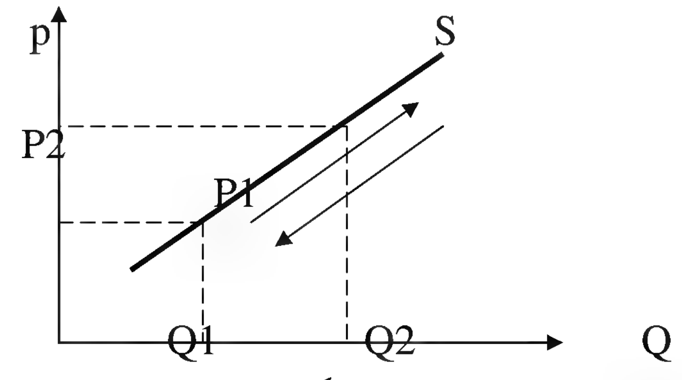
إذا تغيرت محددات العرض كأسعار السلع الأخرى، أسعار الموارد، التوقعات...مع بقا سعر السلعة المعروضة ثابت فإن منحى العرض سيتراح يمينا أو يسارا حسب نوعية التغير الطارئ وهذا ما يوضحه الشكل الموالي:[1]



منحنى بياني يمثل حالة تغير العوامل الأخرى مع ثبات سعر السلعة المعروضة

*** حالة ثبات العوامل الأخرى المحددة للعرض مع تغير سعر السلعة المعروضة:**

إذا تغير سعر السلعة المعروضة مع ثبات العوامل الأخرى كأسعار السلع الأخرى فإن هذا سيؤدي إلى تغير في الكمية المعروضة وبهذا تنتقل من نقطة إلى أخرى على نفس منحى العرض كما هو مبين في الشكل التالي:[2]



منحنى بياني يمثل حالت تغير في الكمية المعروضة مع حالت ثبات

العوامل الأخرى المحددة في العرض مع تغير سعر السلعة المعروضة

[1] – عمر صخري،مرجع سابق، ص14

[2] – عمر صخري،مرجع سابق، ص14

منحى عرض السوق (منحى العرض الكلي)

يمكن الحصول على منحى السوق بجمع الكميات التي يعرضها كل البائعين في السوق لقاء سعر معين.

مثال: لنفرض أن الكمية المعروضة من سلعة معينة من قبل البائع A هي وحدة واحدة لما يكون السعر يساوي 2دج، بينما لا يعرض أي شيء إذا كان السعر 1دج.

أما البائع B فيعرض للبيع 2وحدة عند السعر 2دج فبينما يعرض واحدة فقط عندما يكون السعر 1دج.

البائع C يعرض للبيع 4وحدات عند السعر 2دج بينما يعرض للبيع ثلاثة 3وحدات عندما يكون السعر 1دج

المطلوب : ما هو منحى عرض السوق

S = SA +SB+SC منحنى العرض الكلي للمنتج

بالنسبة البائع (المنتج) C

PX	1	2
QX	3	4

بالنسبة البائع (المنتج) B

PX	1	2
QX	1	2

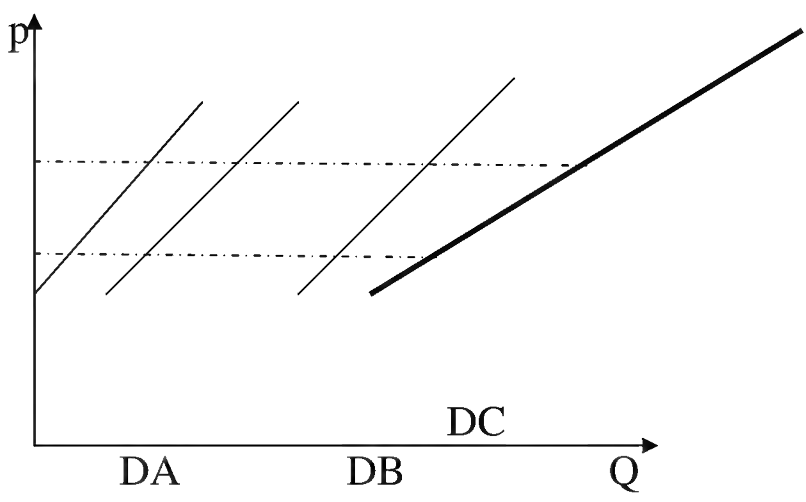
بالنسبة للبائع (المنتج) A

PX	1	2
QX	0	1

ومن العرض الكلي:

PX	1	2
QX	4	7

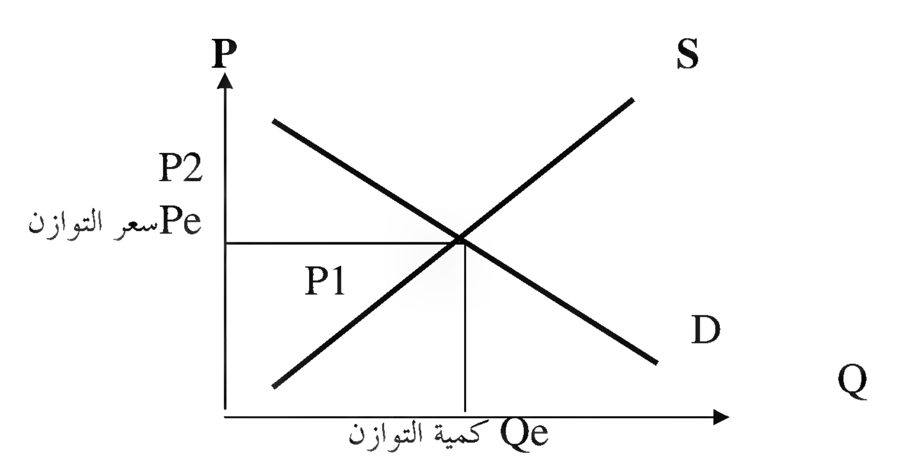




منحى بياني يمثل منحي عرض السوق (منحى العرض الكلي)

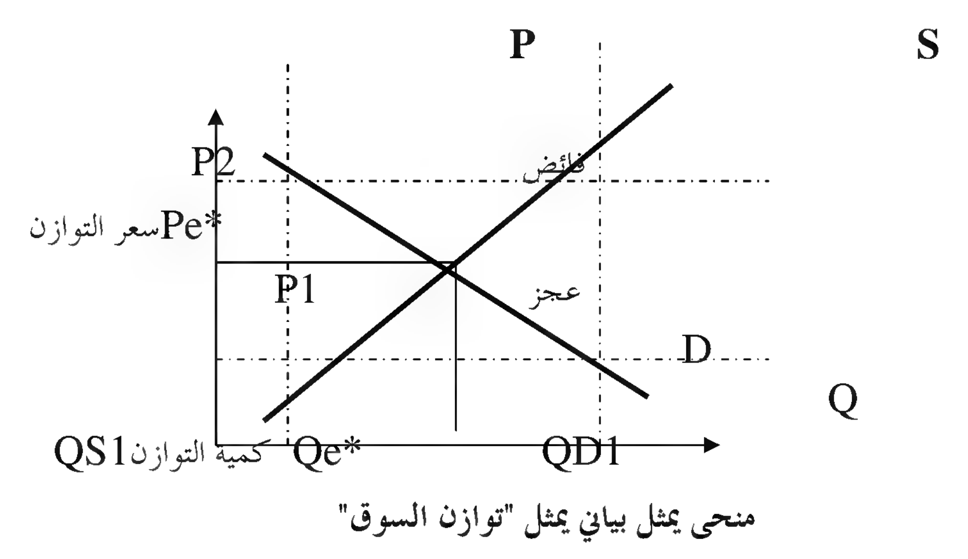
ثالثا: توازن السوق

يتم توازن السوق بيانيا في النقطة التي يتقاطع فيها منحى الطلب مع منحى العرض كما هو موضح في الشكل الموالي:



منحى يمثل بياني يمثل "توازن السوق"

أما الكيفية التي يتم بها الوصول إلى التوازن وهي موضحة بالشكل الموالي:



منحى يمثل بياني يمثل "توازن السوق"

نلاحظ من الشكل أعلاه أنه عند السعر P1 فإن الكمية المطلوبة من السلعة تكون أكبر من الكمية المعروضة وهذا يعني أن السوق يعاني عجز كبير في العرض وهذا ما يؤدي إلى تنافس المشترين في الحصول على السلعة مما يؤدي إلى رفع سعرها.[1]

أما إذا كان السعر السائد في السوق هو P2 فنلاحظ أن الكمية المعروضة من السلعة تكون أكبر من الكمية المطلوبة وهذا ما يؤدي إلى خلق فائض في العرض ولتصريف هذا الفائض لابد من تخفيض سعر السلعة وهكذا نلاحظ

[1] – عمر صخري، مرجع سابق، ص16

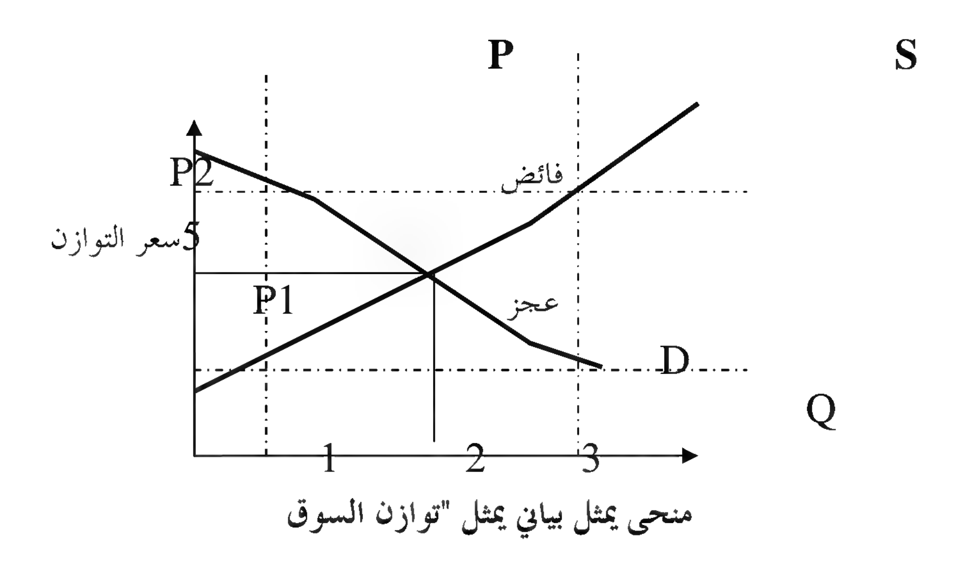
أن هناك نقطة واحدة تتعادل فيها الكمية المعروضة مع الكمية المطلوبة تتمثل في نقطة تقاطع منحى العرض مع منحنى الطلب وتسمى هذه النقطة **بنقطة التوازن** وبواسطة نقطة التوازن يتم كل من سعر التوازن*Pe وكمية التوازن *Qe

يمكن لمنحنيات العرض والطلب الانتقال يمينا أو يسارا وتخلق بذلك توازنا جديدا

مثال:

لنفرض أن عرض سلعة ما والطلب عليها مبين في الجدول التالي:[1]

العـــــــرض		الطلـــــب	
الكمية المعروضةQs	السعر P	الكمية المطلوبة Qd	السعر P
6	10	0	10
4	8	1	8
2	5	2	5
1	3	3	3
0	1	4	1



منحى يمثل بياني يمثل "توازن السوق

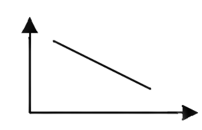
نلاحظ من الجدولين السابقين أنه عندما تكون الأسعار منخفضة فإن الكمية المطلوبة تتجاوز الكمية المعروضة وينتج عن هذا عجز أو نقص في العرض، أما عندما تكون الأسعار مرتفعة فإن الكمية المعروضة تتجاوز الكمية المطلوبة وينتج عن هذا فائض في عرض السلعة، بينما تكون الكمية المطلوبة مساوية للكمية المعروضة في النقطة E فقط كما هو مبين في الشكل البياني أعلاه وبذلك يتحدد السعر التوازني عند السعر Pe=5 وهو السعر الذي يقبل

[1] – عمر صخري، مرجع سابق، ص17

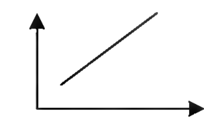
به البائعون (العارضون) ببيع سلعتهم كما يرضى المستهلكين (المشترين) بدفعه للحصول على هذه السلعة كما تتحدد كمية التوازن بـــ: Qe=5

توازن السوق:

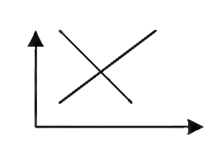
أ- بيانيا:



Qd= a – bp كل دالة ميلها سالب هي دالة طلب



Qs=a + bp كل دالة ميلها موجب هي دالة عرض



يتحقق التوازن عندما تتقاطع المنحي الطلب مع منحي العرض أي تساوي الكمية المطلوبة مع المعروضة

ب- رياضا:

يتحقق التوازن عندما Qd=Qs أي دالة الطلب تساوي دالة العرض ويمكن التوصل إلى سعر التوازن وإلى كمية التوازن رياضيا بالمساواة بين المعادلتين

تماريـــــــن

1- ما هو علم الاقتصاد؟ وما هو المنهج الاقتصادي؟ ما هي النظرية الاقتصادية؟

2- ما هو القانون الاقتصادي؟ وماهي حدوده؟ ماهو النموذج الاقتصادي؟

3- عرف الاقتصاد الجزئي؟ وماهي حدوده؟ ماهو النموذج الاقتصادي؟

4- ماهو المستهلك؟ ما هو المستهلك الرشيد؟

5- ما هو الفرق بين الطلب والحاجة؟

6- عرف قانون الطلب؟ عرف جدول الطلب وأعط مثالا على ذلك؟ ثم عرف منحى الطلب الفرد وارسم المنحى المتعلق بالمثال الأخير.

7-ما هو منحى الطلب على السوق؟ أعط مثالا وأرسمه؟

8- ما هي محددات الطلب ؟ (أي العوامل المؤثرة في الكمية المطلوبة في السوق)

9- عرف دالة طلب المستهلك وبين صيغتها الرياضية؟ مع تبيان الشروط حتى تكون أي دالة كدالة طلب.

10- ما الفرق بين التغير في الكمية المطلوبة والتغير في الطلب؟ ووضح إجابتك بالرسم البياني الذي يحدد ثبات أو انتقال منحى الطلب؟

11- لتكن لديان دالة الطلب التالية $Qd=-2p+8$ أوجد جدول الطلب للمستهلك وأرسم منحى الطلب وما هي الكمية التي تحقق للمستهلك حد التشبع؟ .

12- إذا كان لدينا 3 أفراد يطلبون السلعة X في السوق وكان سعرها 3دج يطلب الأول 5 وحدات والثاني 3 وحدات والثالث 10 عند السعر السابق . فكم يكون طلب السوق؟

13- إذا كانت دالة الطلب السوق هي $Qd=100-5p$ أوجد سعر الطلب إذا كانت الكمية المطلوبة هي 25، 12، 5 ثم أوجد الكمية المطلوبة إذا كان سعر الطلب هو: 2، 7، 15

14- عرف قانون العرض وجدول العرض؟

15- يبين الجدول الآتي عرض أحد المنتجين للسلعة X عند مستويات مختلفة من السعر

السعر P	الكمية المعروضة Q
10	50
8	40
6	30
4	20
2	10

أرسم منحى العرض للمنتج

16- إذا افترضنا أن عدد بائعي السلعة X هو 100 بائع وأن عرض كل واحد منهم متطابق مع عرض الآخرين وفقا للجدول الآتي:

السعر P	الكمية المنتج Q
5	75
4	60
3	45
2	30
1	15

أرسم منحى عرض السوق بعد تحديد الكمية التي يعرضها السوق عند مختلف الأسعار

17- ما هي محددات العرض.

18- ما الفرق بين التغير في العرض والتغير في الكمية المعروضة؟

19- لدينا الجدول التالي:

السعر	الكمية المطلوبة Qd	الكمية المعروضة QS
1	50	0
2	40	5
3	30	10
4	25	20
5	20	30
6	10	50

- هل هذا الجدول يبين سعر التوازن
- هل يمكن رسم وتحديد سعر التوازن؟
- ما هو هذا السعر؟ وما هي الكمية التوازنية؟

20- ليكن لدينا النموذجين التاليين:

أ – (-45 + 8P , 125-29P)

ب- (Q=-20+3P , Q+ 220-5P)

- ميز معادلات الطلب من معادلات العرض
- ما هو الشكل البياني الذي تأخذه كل معادلة؟
- أوجد معادلة توازن كل نموذج
- أوجد بيانيا نقطة توازن السعر والكمية لكل من النموذجين

الأجوبة

ج1:

أ- تعريف علم الاقتصاد:

- يعرف علم الاقتصاد بأنه دراسة القواعد والوسائل التي تحكم الإدارة وتسيير الموارد المادية بهدف اشباع الحاجات البشرية.

- ويعرف بدراسة سلوك الإنسان كعلاقة بين الأهداف والإمكانيات النادرة والقبلة للاستخدام.

- ويعرف أيضا بأنه علم القوانين الاجتماعية التي تدير إنتاج وتوزيع الإمكانيات المادية لإشباع الحاجات الأساسية.

ب- المنهج الاقتصادي:

كي نتمكن من بناء منهجية اقتصادية يتطلب الأمر القيام:

- وضع الفرضيات عن الأحوال السائدة في الاقتصاد الذي نريد تحليله.

- القيام بالاستنباط والاستقراء منطلقين من مجموع الفرضيات

منهج الاستنباط: هو أن ننطلق من قضايا بدائية مسلم بها إلى ما تنتج عنها بالضرورة دون اللجوء إلى التجريب ويتم ذلك بواسطة القول والحساب

منهج الاستقراء: هو الانطلاق من مبادئ غير يقينية إلى قضايا عامة بالاستفادة بالملاحظة والتجربة لضمان صحة الاستنتاج

ج- النظرية الاقتصادية:هي عبارة عن وصف منظم نقوم من خلاله باختيار الخواص الرئيسية للظواهر الاقتصادية وبيان العلاقات السببية ويجب أن لا يتعدى مجال النظرية الاقتصادية توضيح طبيعة النشاط الاقتصادي وتفسير كيفية سير الحياة الاقتصادية، وقد يضاف إلى ذلك استخدام نتائج التحليل الاقتصادي في التنبؤ بتأثير المتغيرات الاقتصادية المختلفة وتحديد الإجراءات الكفيلة لتفادي النتائج الغير مرغوب فيها.

ج2:

أ- القوانين الاقتصادية: القانون الاقتصادي عبارة عن العلاقة السببية التي تربط العلاقات الاقتصادية أو الظواهر سواء أن كانت كمية أو غير كمية وقد تتمثل هذه العلاقة في ربط الأسباب بالنتائج

مثال: العلاقة بين زيادة سعر سلعة وشدة الطلب عليها وقد توضع هذه العلاقة الاقتصادية في صيغة رياضية.

ب- حدود القانون الاقتصادي: تختلف القوانين الاقتصادية في طبيعتها عن تلك القوانين التي تحكم الأشياء الجامدة ونعني بها القوانين الطبيعية لأن الأولى ليست ثابتة ولا مستقلة عن النشاط الإنساني كما أن المتغيرات التي تدخله في تركيب وتكوين هذه القوانين الاقتصادية لها علاقة كبيرة بالإنسان نفسه وتتشكل وفقا لرغباته وميوله وأهدافه.

ج-النموذج الاقتصادي: يعرف النموذج الاقتصادي بأنه الهيكل النظري للمشكلة الاقتصادية موضوع البحث لذلك فهو تصوير العلاقات المتبادلة للمتغيرات المختلفة التي سيتركز عليها موضوع الدراسة وفقا لفرضيات نظرية معينة لا يمكن لنموذج الاقتصادي أن يحتوي كل جوانب الواقع وعند بناء نموذج يتم تحديد العناصر الأكثر أهمية التي تتضمنها

الدراسة ونهمل العناصر الباقية والتي تعتبر أقل أهمية ويمكن أن يكون النموذج الاقتصادي بشكل رياضي أو غير رياضي.

ج3:

أ- تعريف الاقتصاد الجزئي: يهتم بدراسة سلوك الوحدات الاقتصادية على الأفراد: المستهلك، المشروع، العامل، المستثمر...إلخ

والعلاقات التي تحاك بينهما في مختلف الأسواق التي يتم فيها تبادل السلع وعوامل الإنتاج

هدفه: هو تفسير آلية تشغيل الأسعار : ستعر كل سلعة أو خدمة (بما فيها عوامل الإنتاج) والأسعار النسبية لها وكذلك تخصيصه عوامل الإنتاج النادرة وتوزيعها العقلاني بين مختلف استعمالاتها

ب- الفرق بين الاقتصاد الجزئي والكلي: إن الاقتصاد الجزئي يتخذ من الوحدات الصغيرة أو الوحدات الفردية موضواع للدراسة والبحث مثل المستهلك أو المنتج والعوامل المؤثر ة في القرارات الاقتصادية التي تتخذها هذه الوحدات، أما الاقتصاد الكلي فيهتم بالوحدات الاقتصادية الكبيرة أي تلك المرتبطة بالمستوى الوطني أو القومي مثل الناتج والدخل الوطني، المستوى العام للأسعار، الطلب والعرض الكليين، معدلات الاستهلاك والاستثمار على المستوى الوطني.

ج4:

المستهلك: نطلق على أي فرد صفة المستهلك عندما يقوم بتخصيص جزء أو كل دخله للتمتع بالسلع والخدمات الاستهلاكية التي تشبع استهلاكاته أو تغطية منفعة أو إشباع سواء كان الفرد طبيعيا أو معنويا

المستهلك الرشيد: هو المستهلك الذي يهدف للوصول إلى أقصى مستوى إشباع ممكن من السلع التي يمكن شرائها .بمعنى أنه يسعى إلى تحقيق أكبر إشباع في ظل دخله المتاح وأسعار السلع السائدة.

ج5:

الفرق بين الطلب والحاجة: نقصد بالطلب هي الكمية التي يرغب المستهلك في الحصول عليها من سلعة أو خدمة في خلال فترة زمنية معينة . أما الحاجة فهي مجرد رغبة في الحصول على سلع وخدمات يشترط في الطلب أن يكون مدعما بقدرة شرائية أما الحاجة فلا يشترط أن الفرد يطلب السلع التي يرغب فيها إذا كان قادر على دفع ثمنها وبناءا على ذلك ندرك أن الطلب يأتي بعد الرغبة والحاجة.

ج6:

قانون الطلب: يوضح العلاقة العكسية بين سعر السلعة والكمية المطلوبة منها فكلما ارتفع سعر السلعة ما في السوق كلما قلت الكميات المطلوبة منها التي يستطيع الفرد الحصول عليها وكلما انخفض يعر السلعة في السوق كلما زادت قدرة المستهلك في الحصول على كميات أكبر من السلعة.

ج8:

محددات الطلب: يقصد بها العوامل المؤثرة في الكمية المطلوبة في السوق أهمها سعر السلعة Px دخل المستهلك R أسعار السلع الأخرى المرتبطة بها، أذواق المستهلكين، عدد المستهلكين، توقعات المستهلكين...

ج9:

دالة الطلب: هي العلاقة التي تجمع بين الكمية المطلوبة من سلعة معينة والعوامل الرئيسية المحددة لها ويمكن صياغتها رياضيا على الشكل التالي

$$Qdx = P(PX, PY, Pz, \ldots I, T)$$

لا يمكن تحديد دالة الطلب في حالة تغير كل العوامل في آن واحد ولهذا نلجأ إلى أسلوب مبسط وعروف في الاقتصاد الجزئي وهو تقدير أحد العوامل وتثبيت العوامل الأخرى وعادة ما نلجأ إلى تثبيت كل العوامل ما عدى سعر السلعة قيد الدراسة ونحصل على دالة الطلب التالية التي تسمى بقانون الطلب $f(px) = Qdx$

والشروط حتى تكون أي دالة كدالة طلب هي:

- يجب أن تكون الكمية المطلوبة موجبة.
- العلاقة عكسية بين الكمية المطلوبة والسعر فمثلا إذا كانت دالة الطلب لسلعة x على الشكل التالي : $Qdx = a - bpx$ فيجب أن تكون Qdx أكبر أو تساوي الصفر .

ج10:

الفرق بين التغير في الكمية المطلوبة والطلب: تختلف أسباب الزيادة أو النقصان في الطلب عن الأسباب التي تؤدي إلى زيادة أو نقصان الكميات المطلوبة من السلعة ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي: التغير في الكمية المطلوبة ، تغير من كمية مطلوبة في سلعة ما نتيجة للتغير من أسعارها مع بقاء العوامل الأخرى ثابتة على حالها فارتفاع سعر السلعة يؤدي إلى انخفاض الكمية المطلوبة منها وانخفاضه سيؤدي إلى زيادة الكمية.

أما بيانيا: فتنتقل الكمية المطلوبة من نقطة إلى أخرى على نفس منحى الطلب.

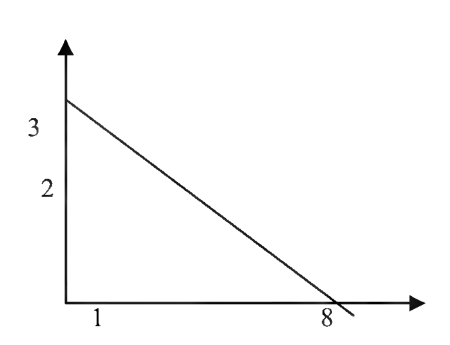
التغير في الطلب: يحدث بسبب العوامل المؤثرة في الطلب مع بقاء السعر ثابت بمعنى أن أحد العوامل المؤثرة في الطلب بمعدل عن السعر يكون له تأثيرا إما بزيادة الطلب أو نقصانه.

زيادة الطلب على السلعة يكون نتيجة عوامل هي:	نقصان الطلب على السلعة نتيجة عوامل هي:
1- زيادة عدد المستهلكين	1- انخفاض عدد المستهلكين
2- تراكز أذواق المستهلكين	2- إنصراف أذواق المستهلكين
3- ارتفاع الدخل دخول المستهلك بنسبة عادية	3- أنخفاض الدخل
4- انخفاض الدخل، دخول المستهلك بالنسبة رديئة	4- ارتفاع الدخل
5- ارتفاع أسعار السلع البديلة	5- انخفاض أسعار السلع البديلة
6- انخفاض أسعار السلع المكملة	6- ارتفاع أسعار السلع المكملة
توقعات المستهلكين بارتفاع أسعار السلع في المستقبل أو توقعاتهم حول الدخول (الأجور)	توقعات بانخفاض الدخل والأسعار

ج11:

$Qd=-2p+8$

P	0	1	2	3	4
Q	8	6	4	2	0



الكمية عند السعر P=0 هي Q=8

ج12:

طلب السوق = 5+3+10= 18دج

ج13:

إيجاد سعر الطلب

$Qd=100-5p$

25=100-5P ….. P=15

12=100-5p …... p=17.6

5=100-5p ……. p=19

الكمية المطلوبة عند الأسعار: 2، 7، 15

P=2 ------ = Q=90

P=7 ------ = Q=65

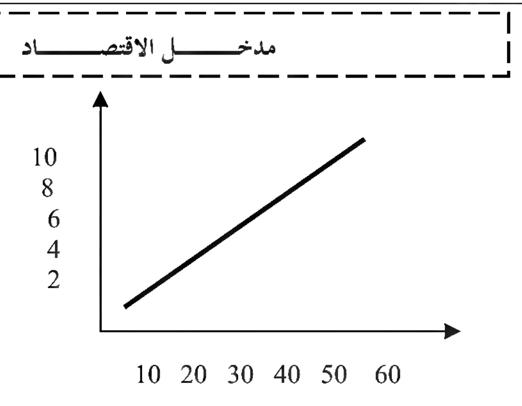
P=15 ------ = Q=25

ج14:

يوضح قانون العرض العلاقة الطردية بين السعر والكمية المعروضة فكلما زاد سعر السلعة زادت الكميات المعروضة منها والعكس، والسبب في العلاقة الطردية هو أن المنتج يسعى إلى تحفيز المنتج على إنتاج المزيد من السلعة وبالتالي زيادة الكميات المعروضة منها بهدف تعظيم أرباحه

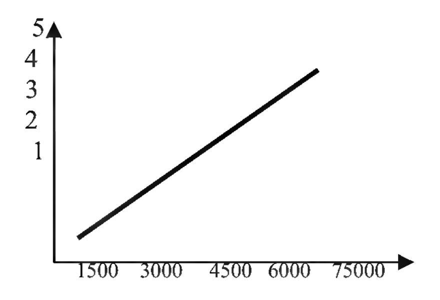
جدول العرض: يوضح العلاقة الطردية بين سعر السلعة والكمية المعروضة منها بصورة رقية عند مستوى كل الأسعار

ج15:



ج16:

السعر	السعر الكمي	الكمية الكلية
5	75	7500
4	60	6000
3	45	4500
2	30	3000
1	15	1500



ج17:

يتأثر عرض السوق بسلعة ما بعدة عوامل بمعزل عن سعر السلعة ما يؤدي إلى زيادة عرض السلعة في السوق أو نقصان العرض في السلعة ومن أهم هذه العوامل:

- عدد المنتجين
- المستوى التقني المستخدم في الإنتاج
- تكاليف العناصر المستخدمة في الإنتاج
- السياسة العامة للدولة المالية (ضرائب والرسوم المفروضة على المنتج)

ج18:

الفرق بين التغير العرض والكمية المعروضة: مبدأ التمييز في العرض والكمية المعروضة هو نفسه هو نفس مثل التغير في الطلب والكمية المعروضة

التغير في العرض: هو الذي ينتج في عرض سوق للسعلة نتيجة تغير العوامل أو محددات العرض السابقة مع بقاء السعر ثابت على حاله

زيادة العرض أو نقصانه مثل:

زيادة العرض	نقصان العرض
- زيادة عدد البائعين	- نقصان عدد البائعين
- تحسين المستوى الفني والتقني	- نقص المستوى الفني والتقني
- انخفاض أسعار عوامل الإنتاج	- زيادة أسعار عوامل الإنتاج (التكاليف)
- تخفيض الضرائب وزيادة الدعم	زيادة الضرائب وإلغاء الدعم المقدم

ج19:

- الجدول لا يبين سعر التوازن
- نعم يمكن رسم وتحديد سعر التوازن وهذا عند تقاطع منحنى العرض مع منحنى الطلب
- السعر والكمية التوازنية هي نقط تقاطع منحى الطلب مع منحى العرض وهذا بإسقاط النقطة على محور السينات لإيجاد الكمية التوازنية وإسقاط النقطة كذلك على محور العينات لإيجاد سعر التوازني وهذا بعد رسم المنحنى البياني بدقة .

ج20:

$Q=-20+3P$ دالة العرض

$Q= 220-5P$ دالة الطلب

$Q= -45 + 8P$ دالة العرض

$Q= 125-29P$ دالة الطلب

إيجاد معادلة التوازن وهذا بمساواة دالة الطلب مع دالة العرض لإيجاد الكمية أو السعر وتعويضها من جديد في المعادلة.

$Qd=Qo$ -----$220-5p =-20+3p$ -----$Q=70$; $p=30$

المراجع المعتمدة في هذه المادة

- الأستاذ مختار حميدة، **محاضرة في مدخل الاقتصاد**، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة زيان عاشور، الجلفة 2008/2007

الكتب:

- احمد فريد مصطفى سهير محمد السيد ، **النقود والتوازن الاقتصادي** ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية مصر، طبعة 2000
- أسامة المجذوب ، **العولمة والإقليمية** ، القاهرة ، الدار المصرية اللبنانية ، الطبعة الثانية ،2001
- إسماعيل محمد السيد ، **مذكرات في النقود والبنوك**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، الطبعة الأولى، 1996
- الهادي خالدي ، **المرآة الكاشفة لصندوق النقد الدولي** ، دار هومة ، الجزائر ،1996
- بسام الحجار، **العملات الاقتصادية الدولية**، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، الإسكندرية، القاهرة، 2003
- بلعزوز بن علي ، **محاضرات في النظريات والسياسات النقدية** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2004 .
- زينب حسين عوض الله ،**الإقتصاد الدولي** ،بيروت ،1998
- زينب عوض الله أسامة محمد الندلي ، **أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي** ،دار الطباعة (غير موجودة) بيروت الحلبي، سنة 2003
- سمير محمد عبد العزيز ، **التجارة العالمية والجات 94**، مكتبة الإشعاع الفنية ، الإسكندرية ، مصر ، الطبعة الثانية،1997
- سميرة إبراهيم أيوب ، **صندوق النقد الدولي** ، مركز الإسكندرية للكتاب ، مصر ،2000
- شاكر القزويني، **محاضرات في اقتصاد البنوك**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000
- شهاب مجدي محمود، **اقتصاديات النقود والمال**، النظريات والمؤسسات النقدية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2002
- صالحي صالح ،**السياسة النقدية والمالية في إطار نظام المشاركة في الاقتصاد الإسلامي**، دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع ،مصر
- ضياء مجيد الموسوي " **الاقتصاد النقدي** "، دار الفكر ، الجزائر ،1993
- ضياء مجيد الموسوي ، **الاقتصاد النقدي** ، دار الفكر ، الجزائر
- ضياء مجيد الموسوي ، **العولمة واقتصاد السوق الحرة** ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2003
- عادل أحمد حشيش، **العلاقات الاقتصادية الدولية**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2000
- عادل أحمد حشيش، **تاريخ الفكر الاقتصادي والنقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية**، مكتب كريدنية اخوان، بيروت1979
- عبد الله ساقور، **الاقتصاد السياسي**، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004
- عبد المجيد قدي، **مدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية** ، ديوان المطبوعات الجامعية ،2003
- عمر صخري، **مبادئ الاقتصاد الجزئي**، ديوان المطبوعات الجامعية،، بن عكنون، الجزائر،طبعة 1995
- محمود يونس، **اقتصاديات دولية**، مطبعة سامي ، الإسكندرية، 1999
- يونس أحمد البطريق، **السياسات الدولية في المالية العامة**، الدار الجامعية، ط02، الإسكندرية ، القاهرة
- صبحي تادرس قريصة ، **النقود والبنوك** ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت

المذكرات:

- سعيد هتهات، **دراسة اقتصادية وقياسية لظاهرة التضخم في الجزائر**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص دراسات اقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة2006/2005
- طارق بن خليف ، **دراسة السببية بين المتغيرات:(التضخم، سعر الصرف، وسعر الفائدة)**، مذكرة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع الاقتصاد الكمي، كلية العوم الاقتصادية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005/2004
- عبيكشي ماريا، **المؤسسات المالية الدولية ودورها في التنمية**، مذكرة تدخل ضمن نيل شهادة الليسانس في علوم التسيير، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير ، الجلفة ،2004/ 2005
- مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، **واقع النظام المصرفي الجزائري والسياسة النقدية في ضل الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة في الجزائر**، مذكر تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي زيان عاشور الجلفة، الجزائر،2004-2005

المجلات والملتقيات:

- عياش قويدر/ إبراهيمي عبد الله، **آثار انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الثاني ، ماي 2005
- خالدي خديجة، **أثر الانفتاح التجاري على الاقتصاد الجزائري**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الثاني ، ماي 2005
- محمد ناجي حسن خليفة ، اتفاقية المنظمة العالمية للتجارة وأثرها على الدول النامية، الملتقى العلمي الدولي ، كلية الاقتصاد ،جامعة الجزائر 31 ماي – 02 جوان 2003
- مجلة التمويل والتنمية، **حكاية صندوق النقد الدولي** ، سبتمبر 2004
- مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي ،سبتمبر 2002

المواقع:

- البنك الدولي ، التنمية المستدامة في عالم دائرة التغير ، تقرير التنمية في العالم، مركز الأهرام للترجمة والنشر، 2003
- محمد ولد عبد الدائم، الانتقادات الموجة للمنظمة العالمية للتجارة، ww.aljazeera.net/nr/exeres/
- إبراهيم آدم حسين (مدير عام الرقابة المصرفية بنك السودان) www.bankofsudan.ORG

www.wto.org-

www.imf.org/externel/pubs/h/exrp/what/ara/what.htm.date16/04/2007.10 :15

www.imf.org -

- نشرة صندوق النقد الدولي ، سيبتمبر1996

-www.imf.org -

- صحيفة الشعب اليومية اونلاين على الموقع: 2006/04/16 http://arabic1.people.com.cn/31663/4830910.html
- مصطفى العبد الله الكفري ، وصفقة صندوق النقد الدولي في برامج تصحيحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة في البلدان العربية على الموقع: 2007/04/16 http://www.rezgar.com/debat/show.art.asp?aid=32418
- عبد المجيد راشد اليات "نظام العولمة " ، على الموقع 2007/04/20 http://rashd-karama.maktoobblog.com/?post=135575
- مجلة النبأ العدد43 "صندوق النقد الدولي والتنمية في الدول النامية"محمد ادم على الموقع :2007/04/23 http://www.annabaa.org/nba43/sondoq.htm

المالية العامة

القسم الأول

الفصل الأول: دراسة علم المالية العامة

تمهيد :

توجد في كل مجتمع، يخضع لسلطة عامة منظمة حاجات تهم مجموع المواطنين، وتسمى هذه الحاجات "**الحاجات الجماعية**" وأمثلتها التقليدية الدفاع، الأمن، العدالة،...

ولكي تقوم الدولة بإشباع الحاجات العامة فإنها تضطر إلى استخدام بعض الأموال وأن تحصل على خدمات بعض الأشخاص، ويقتضي حصول الدولة على هذه الأموال والخدمات وأن تدفع مقابلا لها في صورة مبالغ نقدية تنفق بقصد إشباع الحاجات العامة، هذه المبالغ هي "النفقات العامة" ، ولكي تقوم الدولة بهذه النفقات فلا بد لها من "إيرادات عامة" تحصل عليها من مصادر مختلفة.

ولما كان من الضروري أن تسير الدولة على منهاج واضح منضبط في القيام بنفقاتها وتحصيل إيراداتها فإنها تقرر ما ستقوم به من أنشطة ومشروعات في خلال فترة مقبلة (عادة سنة)، ومقدار النفقات الضرورية لتنفيذها والإيرادات التي يحتمل الحصول عليها لتغطية النفقات المذكورة، ويعرف هذا التقدير للنفقات والإيرادات عن فترة مقبلة "**الموازنة العامة**".

ويتم التناول في هذا الفصل:

- **المبحث الأول : تطور مالية الدولة**
- **المبحث الثاني: ماهية الدولة**

المبحث الأول : تطور مالية الدولة

مرت مالية الدولة بثلاثة أشواط ، الأول عرف بفترة الدولة الليبرالية، أما الثاني فهي فترة الدولة المتدخلة، أما الشوط الثالث الذي وصلت إليه مالية الدولة وهي المرحلة المعاصرة أين تعددت فيه أساليب تدخل الدولة وتسيير المالية العامة .

المطلب الأول: مرحلة الدولة الحارسة

هيمنت خلال هذه الفترة من القرن التاسع عشر (19) فلسفة الفكر الكلاسيكي التي تبنت مجموعة من المبادئ في المالية العامة [1].

الفرع الأول : تحديد النفقات العامة

يتمثل الهاجس الأول للسلطة التشريعية في الترخيص للسلطة التنفيذية إلا بالقيام بأداء النفقات التي لا يمكن التفريط بها من أجل سير المصالح العمومية الضرورية وهذا بهدف تحميل المكلفين بالضريبة أقل عبء مالي ممكن.

ومنها تبنى الفكر الكلاسيكي مبدأ الحرص على تحديد النفقات والاقتصاد فيها.

الفرع الثاني : توازن الميزانية العامة

إن فكرة توازن الميزانية العامة للدولة قائمة على منطق المفكرين الكلاسيك القائلة بأنه : "**عند اختلال توازن الميزانية تضطر الدولة للاقتراض، حيث أن القروض العامة تأتي لزيادة نفقات السنوات القادمة مادام أن يجب إهتلاكها ودفع الفوائد عنها مما قد يؤدي إلى تضخيم العجز الميزاني**".

ولمواجه وضعية مثل هذه، تضطر للاقتراض من جديد مما يجعلها رهينة ظاهرة المديونية، ولما تعجز الدولة عن الاقتراض ستلجأ إلى البنك المركزي للإصدار النقدي .

الفرع الثالث : حيادية المالية العامة

يتمثل دور الحكومة، حسب النظرية الكلاسيكية، في إطار الدولة اللبرالية، في التحكيم أثناء النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين دون التدخل في علاقاتهم الاقتصادية ومن يتم رسم دور الدولة داخل المجتمع الذي لا يتعدى سوى ضمان الأمن الداخلي داخل الإقليم دون التكفل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الثاني : مرحلة تدخل الدولة

جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميزت بإعادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية . وتركت "**الدولة الليبرالية**" مكانها لـ "**الدولة المتدخلة**" عقب الأزمة الاقتصادية الكبر سنة1929.

ويظهر تدخل الدولة فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال العناصر التالية[2] :

---

[1] - محمد عباس محرزي ، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية, بن عكنون ، الجزائر، 2003، ص:18-20

[2] - محمد عباس محرزي ، مرجع سابق، ص:21-24.

الفرع الأول : زيادة النفقات العمومية.

ما يجب تسجيله هنا، هي تلك الوتيرة التي طبعت الزيادة في النفقات العمومية خلال المرحلة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تمت بسرعة تفوق ارتفاع الدخل الوطني والتي لا يمكن تمويلها من خلال الإيرادات الجبائية فقط.

الفرع الثاني : إعادة النظر في التوازن الميزاني

لقد تم إعادة النظر في هذه القاعدة التي قدسها المفكرون الكلاسيك. فبعد العديد من المحاولات للالتزام بهذا المبدأ من قبل مختلف الدول المتقدمة، اضطرت حكوماتها إلى التخلي عن توازن الميزانية العامة للدولة والبحث عن مصادر أخرى لتمويل العجز، أكثر من هذا، اعتبر العديد من المنظرين الاقتصاديين المؤيدين لتدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية أن **"العجز الميزاني أداة ملائمة للتحفيز والإنعاش الاقتصادي وهذا في ظل شروط معينة يجب توفرها".**

الفرع الثالث : خروج المالية العامة من حياديتها

صارت ميزانية الدولة، بفعل تدخل الحكومات في الأمر الاقتصادي غير حيادية وراحت تمارس تأثيرا هاما وفي بعض الأحيان حاسما على تطور الوضعية الاقتصادية، هذه الحيادية التي خصت طويلا المالية العامة قد تم الاستغناء عنها لسببين على الأقل :

الأول: على اعتبار النفقات العمومية صارت تمتص جزءا هاما من الدخل الوطني صار من الضروري أخذ القرارات المتعلقة بالميزانية بعين الاعتبار.

الثاني: أنه كل الدول صارت تستعمل المالية العامة كأداة رئيسية في السياسة الاقتصادية .

المطلب الثالث : مرحلة الدولة العصرية

عرفت المالية العامة تطورا أكبر خلال النصف الثاني من القرن العشرين الراجع إلى تعددها بالنظر إلى الأهمية وطبيعة الإيرادات والنفقات العامة التي تختلف من دولة متقدمة إلى أخرى في طريق النمو.

ولقد استحدثت المالية المعاصرة من طرف الأنظمة البرلمانية وتجد هذه العلاقة تفسيرا منطقيا.تاريخيا، ظهرت الأنظمة البرلمانية في مختلف الدول وعلى وجه الخصوص الأوروبية منها عقب انهيار الحكم الملكي. فالحد من السلطة الملكية، عمدت البرلمانات المنتخبة إلى استعمال التقنيات المالية، بالترخيص المبدئي لإيرادات ونفقات الخدمات العمومية، بهذه الطريقة تكون هذه المجالس قد حدت من مجال التدخل الممكن والمسموح للحكومة [1].

[1] – -محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ،ص:25.

المبحث الثاني : ماهية علم المالية العامة

عند الحديث عن كلمة علم يتبادر إلى الأذهان المصطلحين التاليين : **الموضوع والمنهج**، ذلك أنه لا نستطيع وصف أي شيء إلا إذا توفر على موضوع وهو اللب أو الشيء الذي نريد أن نكتشفه. أما بالنسبة للمنهج، فيقصد به طريقة البحث أو طريقة تناول الموضوع بالدراسة.

المطلب الأول : تعريف علم المالية العامة

يمكن التمييز بين تعريفين اثنين، وذلك استنادا إلى تطور مفهوم دور الدولة، فنجد التعريف القديم لعلم المالية العامة الموضوع من طرف "غاستون جيز"(Gaston Geze). وغيره من المؤلفين الكلاسيك يقول : **"هو مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات أن تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد لسد هذه النفقات وبتوزيع أعبائها على الموطنين"**.

أما التعريف الحالي المتداول الذي يمكن إسناده إلى علم المالية فيمكن القول فيه **"أنه العلم الذي يتمثل موضوعه في دراسة القواعد المنظمة للنشاط المالي وللأنشطة التي تبذلها الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية لإنفاقها قصد إشباع الحاجات العامة أما منهجه أو طريقة بحثه فتتمثل في أدواته الإيرادات، النفقات والميزانية. ويتحقق ذلك من خلال دراسة هذه الأدوات منفصلة ومنعزلة عن العوامل الاقتصادية الأخرى"** أو أنه **"العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة، بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية"**.

من كل ما سبق يتضح أن علم المالية هو ذلك **"العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة، وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات العامة**[1].

المطلب الثاني: المالية العامة والمالية الخاصة

يهدف كل من النشاط الفردي والنشاط الحكومي إلى إشباع الحاجات، غير أن المبادئ التي تحكمها مختلفة والأهداف متغايرة، والأساليب والوسائل اللازمة لتحقيقها متباينة، مما يحول دون تشبيه مالية الدولة بمالية الفرد.

فمن حيث الهدف نجد أن الفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة أكبر كسب ممكن فالهدف مادي وأناني أما بالنسبة للدولة فهي تسعى إلى تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع، فالهدف عام وغير شخصي وخدمات الدولة توجه إلى الأفراد بصفتهم أعضاء في المجتمع.

أما من حيث الأساليب فالفرد يسعى إلى تحقيق منفعته الخاصة في إطار من الحرية فيلجأ إلى العقود أي توافق الإرادة مع المتعاملين لتنفيذ رغباته، كذلك فإنه يقدر نفقاته على أساس إيراداته فإسرافه يؤدي إلى الاقتراض وإمكانياته في ذلك محدودة.

---

[1] - محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ،ص:33-34.

أما بالنسبة للدولة فإن واجبة لضمان سير المرافق العامة، فهي تحدد النفقات وتبحث بعد ذلك عن الوسائل اللازمة لتغطيتها وإن كانت تحاول في بعض الأحيان تعديل إنفاقها تبعا لحجم إيراداتها فهي تلجأ إلى طرق عديدة لتغطية نفقاتها تنم عن قوة سلطاتها وسيادتها كالضريبة. فنشاط الفرد يتم في إطار من الحرية أما نشاط الدولة فجوهره الإجبار.

أما من حيث التنظيم تقوم مالية الفرد على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج مما يؤدي إلى تكوين القطاع الخاص، أما مالية الدولة فإنها تستند على أساس الملكية العامة كلية كانت أم جزئية[1].

المطلب الثالث : علاقة علم المالية بغيرها من العلوم الأخرى

إن علم المالية العامة له علاقة أساسية وهامة ومؤثرة بالعديد من العلوم الأخرى كالعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية والاجتماعية.

الفرع الأول : المالية العامة وعلم الاقتصاد

يعرف الاقتصادي الفرنسي **"جون باتيست ساي"** علم الاقتصاد بأنه ذلك **"العلم الذي يدرس إنتاج، تقسيم، توزيع واستهلاك الثروات في المجتمع"** بينما يذهب النيوكلاسيك إلى تعريفه بأنه **"العلم الذي يدرس منح وتوزيع الموارد النادرة بين الحاجات النهائية البديلة"**[2].

وعلاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الكل بالجزء بالكل يؤثر ويتأثر كل منهما بالآخر وذلك عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات العامة كأدوات مهمة للتأثير بالاقتصاد وبالكماليات الاقتصادية والمالية فالظاهرة المالية هي في حقيقتها ظاهرة اقتصادية ففي الكثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش يمكن للضرائب أو للنفقات أن يكون لهما دور مشهود ومؤثر في التخفيف منها.

وكذلك تشكل السياسة الاقتصادية معا وحدة واحدة ولا يقوم بينهما تعارض. بل إن بينهما وحدة الهدف في تحقيق استقرار وتوازن اقتصادي شامل والتخلص من الأزمات الاقتصادية[3].

وعلى هذا الأساس لا يمكن فصل المالية العامة فصلا تاما عن الاقتصاد، ذلك أن المعطيات الاقتصادية تغذي العمليات المالية العامة، كما أن هذه الأخيرة تمارس تأثيرها ونفوذها على الحقل الاقتصادي.

ومنه إذا كان علم الاقتصاد يمثل بصفة عامة علم الثروة فإن من الطبيعي إذا أن تتأثر المالية العامة، وهي جزء هام من الثروة، بالاقتصاد[4].

---

[1] – حسناوي الياقوت/ حمداوي نصيرة، **المالية العامة وإشكالية توزيع الأعباء** ، مذكرة تخرج تدخل ضمن نيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون أعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجلفة،الجزائر، 2003-2004،ص:5.

[2] – محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ،ص:45-46.

[3] – حسناوي الياقوت/ حمداوي نصيرة، مرجع سابق، 06.

[4] – محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ،ص:48-49.

الفرع الثاني : المالية العامة والإحصاء

يقصد بالإحصاء "**من جهة مجموعة المعطيات العددية التي تخص قطاعا معينا (إحصائيات إنتاج السيارات مثلا) ومن جهة أخرى نشاط جمع، معالجة هذه المعطيات**" وتتضح الصلة بين المالية العامة والإحصاء في كون أن علم الإحصاء يقدم للباحثين صورة واضحة المعلم والزوايا لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصائيات. ولا شك أن دراسة الإحصائيات هي التي تمثل الأساس الضروري للقيام بالتنبؤات المالية من تقدير للنفقات المستقبلة والإيرادات المتوقعة، فضلا عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة.

ومنه يعتبر الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا يمكن الاستغناء عنها في رسم السياسة المالية للدولة[1].

الفرع الثالث: المالية العامة والقانون

إن للقانون دور هام في تنظيم العلاقة المالية بين الدولة والأفراد لاسيما وأن المال تتعلق به نفس الفرد فلابد وأن يكون هناك قانون بواسطته يمكن للفرد أن يتنازل جزء من ماله للمساهمة في الأعباء العامة للدولة وفي هذا السياق جاء دستور 1996 بقواعد وأحكام تتعلق بالمالية العامة [2].

كما يتدخل القانون كذلك في تحديد كيفية جباية الضريبة، وأسلوب إنفاقها والجزاءات المترتبة على من يتهرب من المساهمة في الأعباء العامة للدولة.

الفرع الرابع : المالية العامة والعلوم السياسة والاجتماعية

توجد علاقة جدلية وتأثير متبادل بين النظام المالي والنظام السياسي بالدولة، ومن ثم فإن كمية ونوعية النفقات العامة والإيرادات العامة تختلف تبعاً لما إذا كانت الدولة تتبنى النظام الرأسمالي أو الاشتراكي أو غيرهما وتبعاً لما إذا كانت الدولة بسيطة أو مركبة (اتحادية، فيدرالية،...) وتبعاً لما إذا كانت مستقلة أو خاضعة لغيرها...، وتعكس الموازنة العامة اتجاهات الحكم في إدارة البلاد[3].

ولا شك أن للكميات المالية آثاراً اجتماعية سواء قصدت الدولة هذه الآثار أم لم تقصدها، فالضرائب يترتب عليها آثار اجتماعية حتى ولو يقصد منها تحقيق إيراد مالي للدولة، والنفقات العامة يترتب عليها آثارا اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية ولو لم يقصد منها سوى إشباع حاجة عامة جوهرية، وكثيرا ما تهدف الدولة عند استخدام أدواتها المالية تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية، وهذا ما يؤثر على طبيعة وتكوين النظام المالي نفسه. وثم فإنه يمكن القول أن المالي انعكاس للنظام الاجتماعي وأداة هامة من أدوات تحقيق أهداف هذا النظام [4].

---

[1] – محمد عباس محرزي ، المرجع سابق ،ص:50.

[2] – حسناوي الياقوت/ حمداوي نصيرة، المرجع سابق، 06-07.

[3] محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة دحلب، سوريا ، 1979،ص:34.

[4] – محمد سعيد فرهود، المرجع السابق، ص:35.

المطلب الرابع: العناصر المؤلفة للمالية العامة

بما أن علم المالية العامة يقوم بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وبتخصيص المال اللازم لإشباعها ، لذلك فإن للمالية عناصر تتكون منها لتنفيذ النفقة والبحث عن الإيراد لتمويلها وكل هذا يتم في الميزانية العامة.

الفرع الأول: النفقات العامة

إن الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجات العامة تقوم بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية [1]لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص .

الفرع الثاني: الإيرادات العامة

يلزم للقيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة متطلبات الإنفاق العام ، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن الجانب الأعظم منها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة إلى ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية .

الفرع الثالث: الميزانية العامة

وهي تنظيم مالي يقابل بين النوعين السابقين ويحدد العلاقة بينهما ويوجههم معا لتحقيق السياسة المالية ، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم الترخيص بها من السلطة التشريعية[2].

المطلب الخامس: تطور المالية العامة

الفرع الأول: المالية العامة في الدول المتقدمة[3]

في القرون الوسطى وفي عصر الإقطاع كان المجتمع ينقسم إلى طبقات وكان الحاكم هو الدولة وبتالي اختلطت مالية الدولة بمالية بماليته فقد اعتمد على مصادرة أموال الشعوب كمصدر لماليته لكن مع تغير الفلسفة الاقتصادية تغير معها مفهوم المالية العامة وظهرت بما يسمى المالية المحايدة والمالية العامة المتدخلة

-المالية العامة المحايدة نادى بها أنصار النظرية التقليدية الذين يرون أن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاقتصادية الاجتماعية هي ترك الحرية للأفراد ولا تتخل الدولة إلا بالأمن والدفاع والقضاء ومنه ظهر مبدأين أساسين سيطرا على الفكر المالي وهما: مبدأ الدولة الحارسة ومبدأ المالية العامة ، وخضعت المالية العامة إلى أسس هي:

---

[1] – المالية العامة وإعداد الموازنة العامة www.ammanchamber.org/UploadedImages/file3

[2] – المرجع السابق www.ammanchamber.org/UploadedImages/file3

[3] – الأستاذة فيرم ، **محاضرة في المالية العامة**، (السنة الثانية حقوق المجموعة 01)، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009/2008

- تحديد النفقات العامة بما هو معهود للدولة من وظائف محددة ولا تنافس الدولة النشاط الاقتصادي للأفراد؛
- تحدد الإيرادات العامة بالضريبة فقط دون اللجوء لوسائل أخرى؛
- تستخدم الإيرادات في تغطية النفقات العامة دون اللجوء إلى أهداف اجتماعية أو اقتصادية

-المالية العامة المتدخلة: إن أزمة 1929 والمشكلات الاقتصادية أدت إلى تطورات اقتصادية واجتماعية وأدى إلى اختلال التوازن بين العرض والطلب وترامن مع ظهور المفكر الانجليزي كيتز فنادى بتدخل الدولة في اقتصاد من أجل "تحقيق التشغيل الكامل" للموارد وهذا الدور الجديد مكن للدولة ما يسمى "المالية العامة المتدخلة" والتي تقوم على الأسس التالية:

- لم يعد الهدف هو تحقيق توازن بين النفقات والإيرادات بل تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي؛
- أصبحت الإيرادات العامة والنفقات العامة أداة اقتصادية واجتماعية في يد الدولة لتحقيق التوازن والرفاهية؛
- للدولة استعمال إيرادات الاحتياطي لأوقات الانكماش الاقتصادي؛
- إعادة توزيع الدخل بين مختلف الطبقات.

الفرع الثاني: المالية العامة في الدول النامية

يتأثر النظام المالي بدور الدولة وكذا بدرجة نمو الهيكل الاقتصادي ومن أهم خصائصها:

1-تقسم العالم إلى قسمين دول متقدمة ودول نامية على حسب درجة التقدم الاجتماعي والاقتصادي وأهم ما يميز الدول النامية مايلي:

- انخفاض الدخل القومي والدخل الفردي وسوء توزيعها؛
- ارتفاع الميل الاستهلاكي وانخفاض الميل الادخاري؛
- انخفاض مستوى الاستثمار؛
- التبعية الاقتصادية (تصدير السلع الأولية أو المواد الخام)؛
- سيطرة القطاع الفلاحي واعتماده على آلات ومعدات ذات كفاءة منخفضة.

2-خصائص المالية العامة في الدول النامية:

- انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي حيث تتجاوز نسبة الاقتطاع الضريبي 20% من الدخل القومي (انخفاض نصيب الأفراد من الدخل).
- انخفاض نسبة مساهمة الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة فهي تتراوح ما بين 10% إلى 25% مقارنة مع الدول المتقدمة.
- الاعتماد على الزراعة وصعوبة فرض الضريبة على الدخل الزراعي؛
- سيطرة الضرائب الغير المباشرة وانخفاض الدخل القومي؛
- انخفاض مساهمة الضرائب المباشرة للإيرادات العامة؛

- إنفاق الفرد أكبر جزء من دخله على السلع الاستهلاكية وتعرض الضرائب الغير المباشرة من أجل الحد من الاستهلاك لزيادة الادخار؛
- انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الضريبي وانخفاض الوعي الضريبي لدى الأفراد (عدم تحقيق الأهداف المالية).

أهداف المالية العامة:

سعت الدول النامية على وضع سياسات اقتصادية واجتماعية وتعديل الهيكل الاقتصادي وذلك من خلال:

1-ضبط الاستهلاك: عن أهم ما تعانيه الدول النامية ارتفاع الاستهلاك وانخفاض الدخل، ولهذا يجب على المالية العامة بواسطة الضرائب الحد من الاستهلاك الكمالي (غير ضروري) بحيث تفرض ضرائب نوعية على السلع الكمالية وتفرض ضرائب تصاعدية على الدخل والثروة.

2-تعبئة المدخرات القومية: تعمل على رفع المستوى المعيشي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال البحث عن موارد لتمويل خططها التنموية باللجوء إلى المدخرات الوطنية الاختيارية بالإضافة إلى المدخرات الإجبارية، وتلجأ الدولة إلى تعبئة الفائض الاقتصادي فتجير الأفراد ذوي المشاريع الكبرى لتخصيص نسبة معينة من دخلهم لشراء سنوات ذات عائد تصدرها الدولة للاكتتاب.

3-توجيه النفقات العامة: توجه النفقات العامة لبناء الهيكل الاقتصادي وإلى المشاريع الضرورية للتنمية وبناء الهيكل الاجتماعي من أجل تحقيق الرفاهية الاجتماعية.[1]

الفرع الثالث: تطور المالية العامة في الدول الإسلامية

تقوم المالية العامة الإسلامية على المبادئ التالية:

- مبدأ التضامن الجماعي في توزيع الدخل عمى لقوله تعالي: ""كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم"".
- مبدأ أخلاقية النشاط.

أنواع الإيرادات:

1-الزكاة: وتشمل الثورة الزراعية والصناعية، التجارية، النقدية، المعدنية.

2- الغنائم: كل مال وصل إل المسلمين في طريق القوة والغلبة

3- موارد أخرى: الفيء- الجزية، -العشور.

خصائص المالية العامة في الإسلام:

- الفصل بن مالية الحاكم ومالية الدولة (بيت مال المسلمين).
- إقرار قاعدة لا جباية إلا بعد مراقبة أهل الشور

[1] - الأستاذة فيرم ، **محاضرة في المالية العامة،** (السنة الثانية حقوق المجموعة 02)، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009/2008

وفي الأخير نرى أن مالية الدولة مرت بثلاثة أشواط ، الأول عرف بفترة الدولة الليبرالية، هيمنت خـــلال هـــذه الفترة من القرن التاسع عشر (19) فلسفة الفكر الكلاسيكي التي تبنت مجموعة من المبادئ في المالية العامة أما الثاني فهي فترة الدولة المتدخلة، جاءت هذه المرحلة كنتيجة للأزمة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى والتي تميـــزت بإعـــادة النظر في معظم المبادئ المالية الكبرى للنظرية الكلاسيكية . وتركت **"الدولة الليبرالية"** مكانها لـــ **"الدولة المتدخلـــة"** عقب الأزمة الاقتصادية الكبر سنة1929 ،أما الشوط الثالث الذي وصلت إليه مالية الدولة وهي المرحلة المعاصـــرة أين تعددت فيه أساليب تدخل الدولة وتسيير المالية العامة .

إن المالية العامة هي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الدولة وتنفقها على المرافـــق الإداريـــة والهيئـــات المحليـــة والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري بقصد إشباع الحاجات العامة لكافة الأفراد وتحقيـــق التـــوازن الاقتصـــادي والاجتمـــاعي للمجتمـــع وللماليـــة العامـــة علاقـــة بـــالعلوم الأخـــرى منـــه علـــم الاقتصاد ،و القانون، والسياسة والاجتماع.

وللمالية العامة عناصر مؤلف لها وهي النفقات العمومية والإيرادات، لتأتي الميزانية العامة للدولة وهي التي تجمـــع بين الصنفين السابقين، فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الميزانية التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة هي سنة في المعتاد تم التـــرخيص بهـــا مـــن الســـلطة التشريعية.

فالميزانية العامة للدولة هي وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشـــباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة تكون سنة .

الفصل الثاني: دراسة النفقات العامة

ازدادت أهمية دراسة نظرية النفقات العامة في المدة الأخيرة مع تعاظم دور الدولة وتوسع سلطاتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، وترجع أهمية النفقات العامة لكونها الأداة التي تستخدمها الدولة من خلال سياستها الاقتصادية في تحقيق أهدافها النهائية التي تسعى إليها فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة وكيفية تمويلها.

ونتناول في هذا الفصل:

- **المبحث الأول: التعريف النفقات العامة**
- **المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة**
- **المبحث الثالث: حدود الإنفاق العام**
- **المبحث الرابع:الآثار الاقتصادية للنفقات العامة**

المبحث الأول: التعريف النفقات العامة

المطلب الأول: تعريف النفقات العامة

يمكن تعريفها بأنه استخدام مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع حاجة عامة ووفقا لهذا التعريف يمكن اعتبار النفقة العامة أنها ذات أركان ثلاثة[1]:

- مبلغ نقدي،
- يقوم بإنفاقه شخص عام،
- الغرض منه تحقيق نفع عام.

المطلب الثاني:مصدر النفقة العامة

لا يمكننا أن نعتبر المبالغ النقدية التي تنفق لأداء خدمة معينة من باب النفقة العامة إلا إذا صدرت من شخص عام (الدولة وأقسامها السياسية وجماعاتها المحلية).

وعلى هذا الأساس فإن النفقات التي ينفقها أشخاص خاصة، طبيعية أو معنوية، لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تستهدف تحقيق منفعة عامة وعلى سبيل المثال: ما قام به مجمع الخليفة لما قام بشراء محطة لتحلية المياه (دشنها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في سبتمبر 2002) ثم تبرع بها للدولة فإن هذا الإنفاق لا يعد عاما وهذا راجع إلى أن الأموال التي قام بإنفاقها تعد أموالا خاصة وليست عامة بالرغم من عمومية الهدف ومن ثم يعد من باب الإنفاق الخاص. ولكن هل يعني ذلك أن كافة المبالغ التي تنفقها الدولة تعتبر نفقات عامة.[2]

أولا: المعيار القانوني (المعنوي)

وهو المعيار الكلاسيكي، ويرتكز على الطبيعة القانونية للشخص المنفق، بمعنى آخر أن النقطة الأساسية هي شخص القائم بالإنفاق أيا كانت طبيعة هذا الإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام فإن النفقة تعد عامة أيا كان الغرض منها فإذا كان من أشخاص القانون الخاص فإن النفقة تعتبر خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من أغراض.

ثانيا: المعيار الوظيفي

ويرتكز هذا المعيار أساسا على الطابع الوظيفي والاقتصادي للشخص المنفق وليس على الشكل القانوني لصاحب النفقة.

من هنا لا يمكننا اعتبار جميع النفقات الصادرة عن الأشخاص العامة نفقات عامة ما عدا تلك الأنشطة والمهام التي تقوم بها الدولة المستمدة من سلطتها وسيادتها، أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الأشخاص العامة وتماثل النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة فإنها تعتبر نفقة خاصة، وعلى العكس من ذلك فتعتبر النفقات التي يقوم بها الأشخاص الخاصة المفوضين من قبل الدولة في استخدام سلطتها نفقات عامة بشرط أن تكون هذه النفقات العامة نتيجة لاستخدام هذه السلطة.

---

[1] – محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص65

[2] – محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص68-74

ثالثا: هدف النفقة العامة

يجب أن يكون الهدف من النفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، ومن ثم تحقيق المنفعة العامة أو المصلحة العامة، وبتالي لا يمكننا اعتبار مبلغ نقدي كنفقة عامة ثم صرفه بهدف إشباع حاجة خاصة أو تحقيق خاص تعود على الأفراد.

المبحث الثاني: تقسيم النفقات العامة

المطلب الأول: نفقات التسيير ونفقات الاستثمار

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات الاستثمار[1]

1- نفقات التسيير:

يقصد بنفقات التسيير تلك النفقات الضرورية لسير أجهزة الدولة الإدارية والمتكونة أساسا من أجور الموظفين ومصاريف صيانة البنايات الحكومية ومعدات المكاتب...إلخ. ومنه لا يمكننا ملاحظة أية قيمة مضافة منتجة تحملها هذه النفقات لاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أية سلعة حقيقية.

تجمع نفقات التسيير إلى أربعة أبواب وهي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات؛
- تخصيصات السلطات العمومية؛
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح؛
- التدخلات العمومية.

يتعلق الباب الأول والثاني بالأعباء المشتركة في الميزانية العامة، يتم تفصيلها وتوزيعها بمقتضى مرسوم رئاسي، أما الباب الثالث والرابع فيهمان الوزارات ويتم توزيعهما عن طريق مراسيم التوزيع ويقسم الباب إلى أقسام ويتفرع القسم إلى فصول ويمثل الفصل الوحدة الأساسية في توزيع اعتمادات الميزانية وعنصر مهم في الرقابة المالية.[2]

2- نفقات الاستثمار

يتسم هذا النوع من النفقات بإنتاجيتها الكبيرة ما دامت أنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة، فالشهرة التي تحضى بها هذه النفقات تجد جذورها في تحاليل الاقتصادي البريطاني "**جون منيارد كينز**" الذي برهن أن في فترة ركود اقتصادي، ثقوم نفقات الاستثمار بإعادة التوازن الاقتصادي العام من خلال الدور الذي يقوم بأدائه "**مضاعف الاستثمار**"، فلو افترضنا قيام الدولة بإنجاز استثمار معين (بناء طريق سيار) خلال فترة أزمة اقتصادية فالنفقة العامة "الاستثمارية" ستسمح بتوزيع الأجور على العمال والقيام بطلبات المواد الأولية لدى الموردين ويوجه عندها الزبائن والموردون المداخيل المحققة لشراء سلع استهلاكية أو تجديد مخزوناهم فيمنحون بالتالي مداخيل جديدة للتجار، للمنتجين الصناعيين الذين بدورهم سوف يستعملون هذه المداخيل.[3]

---

[1] - المادة 23 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/05/07 المتعلق بالقوانين المالية

[2] - محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص77

[3] - محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص78-80

المطلب الثاني: التقسيمات العلمية والاقتصادية للنفقات العامة

يقصد بالتقسيمات العلمية والاقتصادية للنفقات العامة تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية بوضوح شديد وتنقسم بذلك إلى:

1- تقسيم النفقات العامة حسب أهدافها المباشرة

تنقسم النفقات العامة تبعا للهدف المسطر لها لبلوغه أو كما اعتاد تسميتها "**بالتقسيم الوظيفي**" أي تبعا لاختلاف وظائف الدولة إلى ثلاثة نفقات أساسية هي[1]:

أ-النفقات الإدارية:

ويقصد بها النفقات المرتبطة بسير المصالح العامة والضرورية لأداء الدولة لوظائفها، وتضم هذه النفقات نفقات الدفاع والأمن والعدالة والأقسام الأساسية.

ب-النفقات الاجتماعية:

وهي النفقات التي تتعلق بالأهداف والأغراض الاجتماعية للدولة والمتمثلة في الحاجات العامة التي تشبع الجانب الاجتماعي للمواطنين عن طريق توفير أسابا وإمكانيات التعليم والصحة.

ج-النفقات الاقتصادية:

هي تلك النفقات التي تقوم بصرفها الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية ويسمى هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، حيث تعمل الدولة على زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال.

2- النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

يمكن أن تقسم كذلك النفقات العامة طبقا لمعيار استعمال القدرة الشرائية أو نقلها وحجم تأثيرها على الدخل الوطني، إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.

-ونعني **بالنفقات الحقيقية** تلك المبالغ المالية التي تصرفها الدولة مقابل الحصول على سلع أو خدمات أو رؤوس أموال إنتاجية، كالأجور وأسعار السلع والخدمات والمهام اللازمة لإدارة المرافق العمومية التقليدية والحديثة إلى جانب النفقات الاستثمارية والرأسمالية. فتتمثل النفقة الحقيقية في استعمال الدولة للقدرة الشرائية وينتج عنها حصولها على السلع والخدمات واليد العاملة، فالنفقة هنا تعبر عن سعر اقتناء السلعة أو سعر الشراء الذي تدفعه الدولة للحصول عليها.

-أما **النفقات التحويلية** (الإعانات الاقتصادية لبعض المنتجات أو المؤسسات...) لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل من سلع وخدمات أو رؤوس أموال، بل بموجبها تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل الوطني من الطبقات الاجتماعية مرتفعة الدخل إلى الطبقات الاجتماعية المحدودة الدخل (الاقتطاعات الضريبية)

فالإنفاق الناقل: يؤدي إلى نقل القدرة الشرائية من فئة اجتماعية إلى أخرى مما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني بشكل مباشر.

[1] - محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص81

وفي إطار الإعانات يفرق بين الإعانات الاجتماعية (النفقات التحويلية الاجتماعية) وبين الإعانات الاقتصادية (النفقات التحويلية الاقتصادية) .

فالأولى: هي تلك التي تمنحها الدولة للأفراد تلبية لحاجة فردية (فقر، كارثة...)

أما الثانية: الإعانات الاقتصادية (النفقات التحويلية الاقتصادية) التي تمنح من جانب الدولة لبعض المؤسسات الخاصة والعامة بغرض تخفيض أسعارها رغبة في زيادة الاستهلاك أو بغرض تخفيض إنتاجها رغبة في رفع معدلات أرباحها أو زيادة حجم إنتاجها (مثل الإعفاء الضريبي)

ويفرق في مجال الإعانات الاقتصادية بناء على مقياس البحث عن الهدف من منح الإعانة بين تلك المتعلقة بالاستغلال وإعانات تحقيق التوازن وإعانات التجهيز وإعانات التجارة الخارجية:[1]

أ-إعانات الاستغلال:

وهي الإعانات التي تسعى من ورائها السلطات العمومية الإبقاء على سعر بعض المنتجات أقل من ثمن التكلفة بقصد تحقيق الاستقرار في الأسعار ولتفادي مخاطر التضخم. وقد تقدم هذه الإعانات بهدف الحفاظ على أسعار المنتجات منخفضا بقصد مساعدة صناعة معينة من مقاومة سياسة الإغراق التي تواجهها داخل السوق الوطنية (**يقصد بالإغراق تلك الممارسات التي تهدف إلى بيع المنتجات بخسارة حتى تسمح لأصحابها بدخول سوق أو زيادة حصتها داخلها أو إبعاد منافسين**).

ب-إعانات تحقيق التوازن:

هي إعانات مباشرة، وتمنح بعد تحديد نتيجة النشاط بهدف تغطية بعض أو كل العجز الذي قد يعترض سير أحد المؤسسات ذات المصلحة العامة ويعرضها للخطر، مثال ذلك الإعانة التي تمنح لشركات الملاحة أو الطيران أو السكك الحديدية، هذه الإعانة لا يجب أن تدخل كقاعدة في الحساب عند تحديد سعر بيع التذاكر.

ج-إعانات التجهيز:

تمنح الدولة هذا النوع من الإعانات لتمكين المؤسسة من تغطية نفقات التجهيز، أو لإضافة أصول ثابتة للتوسع في الإنتاج، أو لتعويض من أستهلك من وسائل الإنتاج.

د-إعانات التجارة الخارجية:

وتتم عادة في شكل تشجيع نوع معين من الصادرات أو تشجيع استيراد نوع معين من السلع أو الخدمات (السلع الاستهلاكية الضرورية).

النفقات الحقيقية تعد نفقات منتجة عكس النفقات التحويلية التي تعتبر نفقات غير منتجة أو نفقات موزعة، وتكمن نقطة الاختلاف بينهما على أركان ثلاثة أساسية هي: المقابل، القيمة المضافة المباشرة في الإنتاج الوطني، استعمال القدرة الشرائية أو نقلها.

[1] - محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص87-89

المطلب الثالث: النفقات العادية أو غير العادية (النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية)

-ويقصد **بالنفقات العادية** تلك النفقات التي تكرر بصفة دورية منتظمة في الميزانية العامة للدولة أي خلال كل سنة مالية (جور الموظفين والعمال).

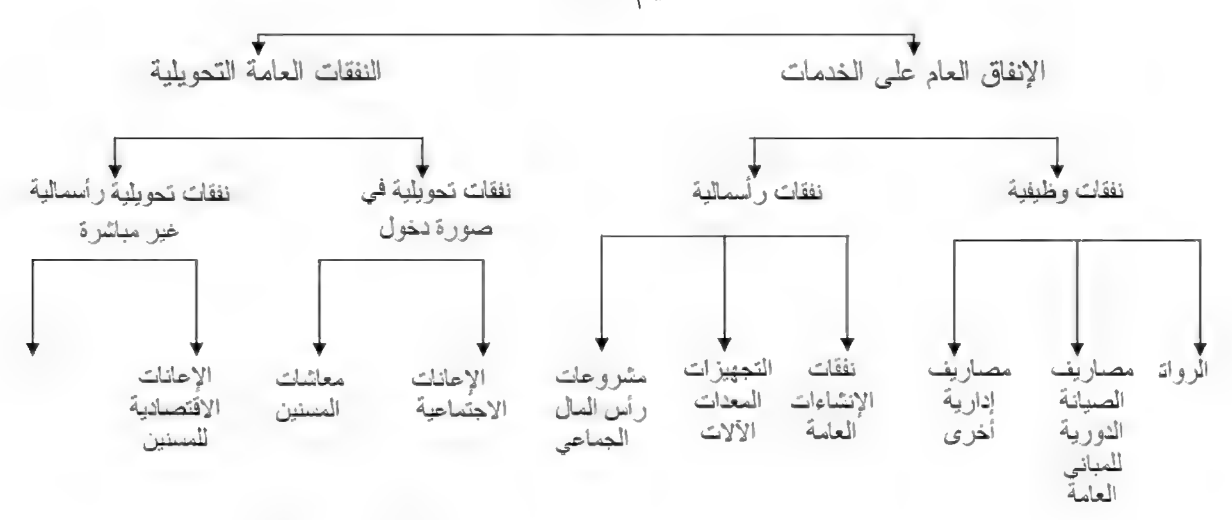
-أما **النفقات غير العادية** فهي تلك التي لا تتكرر بصورة عادية منتظمة في ميزانية الدولة ولكن تدعو الحاجة إليها مثل نفقات مواجهة مختلف الكوارث الطبيعية

المطلب الرابع: النفقات الوطنية والنفقات المحلية

فالنفقات الوطنية أو المركزية هي تلك التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة القيام بها مثل نفقة الدفاع الوطني والقضاء والأمن.

أما النفقات المحلية فهي تلك التي تقوم بها الجماعات المحلية كالولايات والبلديات، وترد في ميزانية هذه الهيئات مثل الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة.[1]

تقسيم النفقات العامة



المصدر: درواسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005

[1] – محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص92

المبحث الثالث: حدود الإنفاق العام

المطلب الأول: قواعد الإنفاق العام (ضوابط الإنفاق العام)[1]

1- ضابط المنفعة العامة: وتقتضي هذه القاعدة أن لا توجه نفقة عامة لتحقيق مصالح خاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع نظرا لما يتمتعون به من نفوذ سياسي ويقتضي بأن ينظر إلى المرافق العامة نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مشروع أو مرفق وكل وجه من أوجه الإنفاق في ضوء حاجات المرافق والمشاريع العامة لكن تحقيق أقصر منفعة يتوقف على عاملين أساسيين: - زيادة مقدار الدخل النسبي، - توزيع الدخل الإجمالي والوطني بين أفراد

2- ضابط الاقتصاد في الإنفاق: ويعتبر شرطا ضروريا لتحقيق المنفعة العامة (ضابط) فالمنفعة الجماعية لا تتحقق إلا إذا كانت ناتجة عن استخدام أقل نفقة ممكنة أي تحقق أي تحقيق أكبر عائد بأقل نفقة ممكنة.

3- ضابط الترخيص (تقنين النشاط المالي للدولة): حتى يمكن تحقق الضابطين 1 و 2 فإنه يمكن التوصل لهما من خلال تقنين كل ما يتعلق النشاط المالي للدولة والذي يتمثل في احترامها في كافة الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام . فالنفقة العامة تخضع لإذن سابق من الجهات المختصة قد يقره البرلمان على المستوى المركزي أو تقرره الهيئات المالية ضمن إختصاصاها المختلفة.

المطلب الثاني:ظاهرة تزايد النفقات العامة

أولا: الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة[2]

1- تدهور قيمة العملة: فالدولة تدفع عددا من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من ذي قبل للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات، فالزيادة هنا في رقم النفقات العامة زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب عليها أي زيادة في المنفعة الحقيقية أو زيادة في أعباء التكاليف العامة على الأفراد.

2- اختلاف طرق المحاسبة المالية:من إتباع مبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العامة الذي يقتضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيرادها –دون تخصيص- في الميزانية العامة، ظهرت نفقات عامة كانت تنفق فيها قبل و لم تكن تظهر في الميزانية.

3- زيادة مساحة الدولة وعدد سكاها.

ثانيا الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة[3]

1- الأسباب الإيديولوجية: ونعني بها الأسباب التي ترتبط بالتطور التاريخي لدور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة (زيادة تدخل الدولة زيادة النفقات العامة).

2- الأسباب الاقتصادية: من أهم الأسباب الاقتصادية زيادة الدخل الوطني والتوسع في إنجاز المشاريع العامة والدورة الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية.

---

[1] - الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق

[2] - محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص106-107

[3] - محمد عباس محرزي، مرع سابق، ص108-113

3- الأسباب الاجتماعية: زيادة النمو الديمغرافي وزيادة وعي المواطنون أصبحوا يطالبون الدولة بالقيام بوظائف لم تعرف من قبل.

4- الأسباب الإدارية: يؤدي سوء التنظيم وتطور وظائف الدولة وزيادة الملحقات (أثاث، مكاتب ...إلخ) إلى زيادة الإنفاق العام.

5- الأسباب المالية:

- سهولة الاقتراض في العصر الحديث، مما يؤدي إلى لجوء الدولة إلى القروض العامة على ما تحتاج إليه لتغطية أي عجز في إيراداتها مما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة.
- وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يدفع إلى تشجيع الحكومة على إنفاقه سواء في أوجه إنفاق ضرورية أو غير ضرورية.

6- الأسباب السياسية:

- يمكن نسب الزيادة في النفقات العامة إلى تطور الإيديولوجية السياسية سواء داخليا نتيجة انتشار المبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ونمو مسؤولية الدولة ، أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي وأخيرا النفقات العسكرية؛
- انتشار المبادئ الديمقراطية؛
- نمو مسؤولية الدولة؛
- نفقات الدولة في الخارج؛
- النفقات الحربية (العسكرية).

المطلب الثالث: ترشيد النفقات العامة

الترشيد أن نوجه النفقات العامة نحو إشباع الحاجات العمة كأقل تكليف ولكن كيف نرشد هذه النفقات؟ وبتالي يتطلب لذالك مايلي[1]:

- يقتضي الترشيد محاربة كل مظاهر الإسراف في المال العام؛
- نحدد ما يسمى بأولويات الحاجات العامة؛
- الحد من الحجم الكلي للإنفاق عن طريق ربط هذا الحجم للكميات الاقتصادية الكلية؛
- يجب التركيز على إنتاجية كل نفقة؛
- إعادة تنظيم المرافق العامة؛
- استئصال ما يسمى فاعلية أو الرشادة الإدارية

[1] - الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق

المبحث الرابع:الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

المطلب الأول:الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

أولا: آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد تدخل الدولة في حياة الأفراد والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي يتوقف على حجم النفقة ونوعها.

- النفقات الإنتاجية أو الاستثمارية.
- النفقات الاجتماعية.
- النفقات العسكرية.

ثانيا: آثار النفقات العامة على الاستهلاك

1-نفقات الاستهلاك الحكومي: وهو ما تقوم به الدولة من شراء سلع أو من هام ضرورية من أجل صيانة المباني الحكومية وشراء الأجهزة والآلات...

2-نفقات الاستهلاك الخاصة بدخول الأفراد:

من أهم البنود الواردة في النفقات العامة هو ما يتعلق بالدخول بمختلف أشكالها من مرتبات وأجور أو معاشات التي تدفعها الدولة لموظفيها، وبطبيعة الحال فإن الجزء الأكبر من هذه الدخول ينفق لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من سلع وخدمات.

وتعد هذه النفقات من قبيل النفقات المنتجة لأنها تعتبر مقبل لما يؤديه هؤلاء الأفراد من أعمال وخدمات فتؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخول الأفراد تؤدي إلى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف.

ثالثا: آثار النفقات العامة على طريقة توزيع الدخل الوطني

أ-يكون أثر الإنفاق العام على طريقة توزيع الدخل الوطني مباشرا بزيادة القدرة الشرائية لدى بعض الأفراد عن طريق منح الإعانات النقدية.

ب-ويكون أثر الإنفاق العام على طريقة توزيع الدخل الوطني مباشر عن طريق تزويد فئات معينة ببعض السلع والخدمات بسعر أقل من سعر تكلفته بدفع إعانات استغلال للمشاريع التي تنتج هذه السلع والخدمات.[1]

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص120-128

المطلب الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

للنفقات العامة آثار اقتصادية غير مباشرة تنتج من خلال دورة الدخل وهي ما تعرف من الناحية الاقتصادية **بأثر المضاعف والمعجل**.

ويطلق على "**أثر المضاعف**"، "**الاستهلاك المولد**"، كما يطلق على "**أثر المعجل**: بـــ "**الاستثمار المولد**" ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب نتيجة لتفاعل كل من المضاعف والمعجل.

أولا: أثر المضاعف

يشير المضاعف، في التحليل الاقتصادي إلى المعامل العددي الذي يشير إلى الزيادة في الدخل الوطني المتولدة عن الزيادة في الإنفاق الوطني على الاستهلاك.

ولتوضيح فكرة **المضاعف**، فإنه عندما تزيد النفقات العامة فإن جزء منها يوزع في شكل أجور ومرتبات وفوائد وأسعار للمواد الأولية أو ريع لصالح الأفراد، وهؤلاء يخصصون جزء من هذه الدخول لإنفاقه على المواد الاستهلاكية المختلفة ويقومون بادخار الباقي وفقا للميل الحدى للاستهلاك والادخار، والدخول التي تنفق على الاستهلاك تؤدي إلى إنشاء دخول جديدة لفئات أخرى وتقسم ما بين الاستهلاك والادخار والدخل الذي يوجه إلى الادخار ينفق جزء منه في الاستثمار.

وبذالك تستمر دورة توزيع الدخول من خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في الإنتاج –الدخل– الاستهلاك–الإنتاج. مع ملاحظة أن الزيادة في الإنتاج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسبة مضاعفة ولذلك سمي **بالمضاعف**.

ولما كان أثر المضاعف ذا علاقة بالميال الحدي للاستهلاك فهو يزيد بزيادة الميل للاستهلاك وينخفض بانخفاضه وبطبيعة الحال فإن الميل الحدي للاستهلاك ليس ثابتا بل يختلف من قطاع إلى آخر ومن فئة إلى أخرى، ولذا تبدو أهمية تحديد الآثار المترتبة على الإنفاق العام في شتى القطاعات ومختلف الفئات.

أضف إلى ذلك أن الأثر الذي يحدثه المضاعف يرتبط بمدى مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي وهذا يرتبط بدوره بدرجة النمو الاقتصادي.[1]

ثانيا: أثر المعجل

يقصد باصطلاح **المعجل** في التحليل الاقتصادي أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الاستثمار، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار والعلاقة بين هاتين الزيادتين يعبر عنهما بمبدأ **المعجل**.

وحقيقة الأمر أن زيادة الدخول يترتب عليها زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية (**أثر المضاعف**) ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع، وبعد نافذ المخزون يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع لغرض زيادة أرباحهم ومن ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من معدات وأدوات لازمة لاستمرار إنتاجية

[1] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص130

السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني، فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطني تسمح بإحداث زيادة في الاستثمار –بمرور الوقت– بنسبة أكبر.

ومما هو جدير بالذكر أن هناك تفاعلا متبادلا بين مبدأي المضاعف والمعجل كما أثر المعجل شأنه في ذلك أثر المضاعف يختلف من قطاع صناعي إلى آخر.[1]

[1] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص132

الفصل الثالث: دراسة الإيرادات العامة

تمهيد :

إن اتساع دور الدولة بشكل ملحوظ في العصر الحديث قد جعل من الإيرادات العامة أداة مالية في يد الدولة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي وكما هو الشأن في النفقات العامة.

فالدولة تستخدم الإيرادات العامة لتشجيع وتحفيز الاستثمار في مجالات معينة وكبحها في مجالات أخرى. كما تستخدمها كأداة في مكافحة بعض الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش وإعادة توزيع الدخل...الخ. فلم يعد دور الإيرادات العامة مقتصرا على تغطية النفقات العامة بل امتد لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة.

ولتمويل الميزانية العامة للدولة فهناك مصادر عديدة مثل الإيرادات العادية وأخري استثنائية أو غير عادية تحصل من خلالها الدولة لتمويل الموازنة العامة.

وفي هذا الإطار سيتم التطرق في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **المبحث الأول : إيرادات الدولة الاقتصادية.**
- **المبحث الثاني : الضريبة كمصدر لتمويل الموازنة العامة للدولة.**
- **المبحث الثالث : الجباية البترولية كمصدر تمويل الموازنة العامة للدولة.**
- **المبحث الرابع: الإيرادات الاستثنائية كمصدر لتمويل الموازنة العامة للدولة.**

المبحث الأول : إيرادات الدولة الاقتصادية

ويقصد بها الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على نفع منها، سواء كان نفعا عاما أو خاصا. وهي بذلك تشمل دخل أملاك الدولة العامة والخاصة، وحصيلة الرسوم .

المطلب الأول : إيرادات أملاك الدولة (الدومين)

يقصد بأملاك الدولة كل ما تمتلكه الدولة سواء كانت ملكية وطنية عمومية أو ملكية وطنية خاصة وسواء كانت أموالا عقارية أو منقولة.

الفرع الأول : أملاك الدولة العمومية

ويقصد بالدومين العام الأموال التي تمتلكها الدولة (أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى) ملكية عامة وهي تخضع للقانون العام وتخصص للنفع العام[1] .

وتخضع الأملاك الوطنية العامة لحماية قانونية من الناحية المدنية من حيث عدم إمكانية التصرف فيها والحجز عليها واكتسابها بالتقادم .

وتتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف هذه الحالة، بحكم طبيعتها، أن تكون تهيئتها الخاصة تكييفا مطلقا أو أساسيا مع الهدف الخاص بهذا المرفق وكذا الأملاك التي تعتبر من قبيل الملكية العمومية.
وتتضمن الأملاك الوطنية العمومية كلاِ من الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية .

أولا : الأملاك العمومية الطبيعية

تشتمل الأملاك الوطنية العمومية الطبيعية خصوصا على ما يلي [2]:

- شواطئ البحر؛
- قعر البحر الإقليمي وباطنه؛
- المياه البحرية الداخلية؛
- مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، وذلك الجزر التي تتكون داخل رقاق المجاري والبحيرات المائية الأخرى؛
- المجال الجوي الإقليمي؛
- الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية.

ثانيا :الأملاك العمومية الاصطناعية

تشتمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية خصوصا على ما يلي[3] :

- الأراضي المعزولة اصطناعيا على تأثير الأمواج؛

---

[1] – محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص:54.

[2] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:146

[3] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:147.

- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها؛
- الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غي المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية؛
- الطرق العادية والسريعة وتوابعها؛
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية؛
- الآثار العمومية والمتاحف والأماكن الأثرية؛
- الحدائق المهيأة؛
- البساتين العمومية؛
- الأعمال الفنية ومجموعات التحف المصنفة؛
- المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية؛
- المحفوظات الوطنية ؛
- حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية التي تأول إلى الأملاك الوطنية العمومية؛
- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذلك العمارات المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام ؛
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برا وبحرا وجوا.

الفرع الثاني : الأملاك الوطنية الخاصة

ويقصد بالملكية الخاصة الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة ومعدة للاستعمال الخاص، وتحقق نفعا خاصا للفئة التي تستخدمها، ومن ثم تخضع لأحكام القانون الخاص .

ويأخذ الدومين الخاص ثلاثة أشكال :

أولا : الدومين العقاري

يتضمن الدومين العقاري ما تمتلكه الدولة من عقارات متعددة تتمثل في الأراضي الفلاحية والغابات ويطلق عليه الدومين الفلاحي، والمناجم والمحاجر ويطلق عليه الدومين الإستخراجي وتساهم هذه الممتلكات في تحقيق الموارد المالية التي يحققها الدومين العقاري في إجماله.

ثانيا : الدومين الصناعي والتجاري

يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات. حيث تمارس الدولة فيه نشاطا شبيها بنشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة. بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة لأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية[1].

وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين التجاري والصناعي إما بشكل مباشر من قبلها (استغلال المباشر) ، أو عن طريق أحد مرافقها، أو أن تمنح امتياز أو ترخيص لأحدى الشركات الخاصة بأن تقوم ببيع البضائع أو الخدمات لأجل معين.

---

[1] – محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص:56.

وقيام الدولة بهذه المشاريع، أيا كان الغرض منها، يعني تحقيق إيرادات على جانب كبير من الأهمية . وتتمثل هذه الإيرادات في صورتين أساسيتين [1] :

1- الثمن العام

ويقصد بالثمن العام المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي ، وبذلك فهو ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتبيعها المؤسسات العامة الصناعية والتجارية تمييزا له عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة نظير بيعها لمنتجاتها من السلع والخدمات.

وبطبيعة الحال ، فإن الثمن العام يحقق إيرادا عاما للدولة، ويتمثل في الأرباح التي تحققها الدولة من بيع هذه المنتجات.

2- الاحتكار الجبائي

في بعض الحالات تقوم الدولة، باستعمال سلطاتها، بفرض حظر على الأفراد والمشاريع الخاصة بشأن القيام بمشاريع تجارية أو صناعية معينة وذلك بقصد تحقيق أغراض معينة. وفي هذا الصدد تتمتع الدولة بمركز احتكاري وتنفرد بتحديد ثمن السلع والمنتجات التي تحتكرها لتحقيق أحد أمرين :

- أن يكون الهدف من الاحتكار هو تقديم السلع الضرورية للاستهلاك بأسعار في مقدرة شرائح المجتمع المختلفة، وخاصة ذوي الدخل المحدود. ولذا تخشى الدولة اتجاه المشاريع الخاصة إلى رفع أسعارها لعلمها بمدى احتياج الأفراد لها باعتبارها سلع ضرورية استهلاكية.
- أن يكون الهدف من الاحتكار للنشاط الصناعي أو التجاري هو الرغبة في تحقيق إيراد مالي، وهذا ما يطلق عليه بالاحتكار المالي .

ثالثا : الدومين المالي

يقصد بالدومين المالي الأسهم والسندات المملوكة للدولة والتي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفوائد وتمثل إيراد للخزينة العمومية.

ويعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص. وقد ازدادت أهميته في العصر الحديث وحدث تطور في مضمونه. فلم يعد مقتصرا على حق الدولة في إصدار النقود ولكنه اتسع ليشمل الأسهم، بصورة خاصة، التي تمثل مساهمة الدولة في المشاريع الاقتصادية المختلفة، أو قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء سندات ذات فائدة مرتفعة. وقد ساهم ذلك في إمكانية الدولة الإشراف على القطاع الخاص والسيطرة على بعض المشاريع ذات المصلحة العمومية منة أجل تحقيق الفائدة العامة.

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:155-157.

وتسعى الدولة إلى ممارسة النشاط المالي ليس فقط من أجل تحقيق إيرادات مالية ولكن أيضا لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية معينة. فشراء الدولة لأسهم أو سندات الخاصة بالمؤسسات التي تشارك فيها الدولة مما يؤدي إلى نجاح حركة التنمية الاقتصادية التي تحتاج إليها البلاد[1].

المطلب الثاني : الرسوم

تعتبر الرسوم من مصادر الإيرادات العامة للدولة ذلت الأهمية الخاصة، وتتميز بأنها من الموارد المالية التي تدخل خزينة الدولة بصفة دورية منتظمة ومن ثم تقوم السلطات العمومية باستعمالها في تمويل نفقاتها العامة وتحقيق المنافع العامة.

الفرع الأول : مفهوم الرسم وخصائصه[2]

يمكن تعريف الرسم أنه " **مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة، أو إلى إحدى مؤسساتها العمومية، مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل**".

ومن هذا التعرف الرسم بخصائص هامة هي :

- الصفة النقدية للرسم؛
- صفة الإجبار للرسم (ويظهر هذا الإجبار عند طلب الخدمة)؛
- صفة المقابل للرسم؛
- طابع المنفعة .

الفرع الثاني : تقدير الرسم

أولا : تقدير الرسم

تقوم الدولة بتحديد قيمة الرسم الذي يفرض على بعض خدمات المرافق العامة. وتأخذ بعين الاعتبار عند تقدير الرسم قواعد معينة تتمثل فيما يلي :

1- مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها؛
2- أن يكون مبلغ الرسم المقرر أقل من نفقة الخدمة المقابل له ،وهذا العنصر ليس قاعدة مطلقة فهي تتعلق ببعض أنواع الخدمات،كالتعليم العالي والخدمات الصحية؛
3- أن يكون مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابل له : مثل رسوم التوثيق وغرض التحكم في طلب الأشخاص لبعض الخدمات ، أو أنه يكون هدفه تحقيق إيراد مالي للخزينة العمومية .

ثانيا : فرض الرسم

إن فرض الرسم لا يتم بالإدارة المنفردة للسلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة ومؤسسات الدولة، بل يستلزم رقابة السلطة التشريعية لها.

---

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:158.

[2] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:161-164.

المطلب الثالث : أوجه الاختلاف بين الرسم وبعض صور الإيرادات الأخرى.

أولا : الرسم والثمن العمومي[1].

يقصد بالثمن العام ما **يدفع مقابل خدمة تؤديها هيئة عمومية سواء، لأهميتها وضرورة إتاحة الفرصة للاستفادة بها من جميع الأشخاص أو لكونها عرضة للاحتكار وللبيع بأثمان مرتفعة إذا تركتها الهيئات العمومية للمؤسسات الخاصة.** وبذلك يتميز الثمن العمومي عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المؤسسات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات .

وأوجه الشبه بين **الثمن العمومي والرسم** هو أنها إيراد عام تحصل عليه الدولة وتعتمد عليه في تغطية نفقاتها. وأن الهدف من كل منها يحصل على منفعة خاصة، لكنهما يختلفان من حيث التقنية المالية لكل منهما، ويمكن تحديد هذا الاختلاف على النحو التالي :

1- إذا كانت المنفعة الخاصة المتحققة اكبر من المنفعة العامة فإن ما تحصل عليه الدولة مقابل السلعة أو أداء الخدمة هو ثمن عمومي . أما إذا كانت العكس فهي رسم ؛

2- يتم فرض الرسم استنادا للقانون أي بموجب قرارات إدارية من جانب السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية. أما الثمن العمومي فيتم تحديده بقرار إداري من طرف المؤسسة العمومية المنتجة للسلع والخدمات ؛

3- يتم تحويل الرسم إلى ضريبة عن طريق إصدار قانون المالية. أما الثمن العمومي فلا يمكن تحويله إلى ضريبة.

ثانيا : الرسم والضريبة

يتشابه كل من الرسم في عنصر الإجبار وانهما يدفعان بصفة نهائية، إلا أن الاختلاف الرئيسي بينهما في أن الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الشخص ويحصل من خلالها على منفعة خاصة . أما الضريبة كمصدر هام للإيرادات العامة فهي تفرض بدون مقابل .

- وكذلك فإن الضريبة تفرض ويحددها سعرها القانون أما الرسم فتقدرها السلطة التنفيذية.
- الضريبة تقوم على أساس الطاقة المالية للفرد أما الرسم على أساس الخدمة المؤداة.
- الضريبة لها أهداف اقتصادية، سياسية ومالية، أما الرسم فله تحقيق الهدف مالي.
- زيادة أهمية الضريبة كإيراد عام أما الرسم فتضاءلت أهميتها.[2]

ثالثا: الرسم والإتاوة

تعتبر الإتاوة نوع من أنواع الإيرادات السيادية فهي مبلغ نقدي تفرضه الدولة على ملاك العقارات التي زادت منفعتها بسبب ارتفاع شغل عمومي كتوصيل الكهرباء، أو شق الطرقات ويقصد منها تغطية نفقات المشروع.

[1] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:165-171.

[2] – الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق

وتتشابه الإتاوة إلى حد كبير مع الرسم مما أدى البعض إلى اعتبار الاتاوت نوع من أنواع الرسوم ومع ذلك فإن هناك أوجه اختلاف وهي[1]:

- فدرجة الإجبار تختلف فالإتاوة لا مفر منها لمالك العقار من دفعها طالما أن عقاره استفاد من المشروع أما الرسم فلو امتنع من الخدمة يمكن عدم الدفع
- الإتاوة تدفعها فئة معينة وهم ملاك العقارات التي زادت قيمة عقاراقم في حين أن الرسم فيدفعه أي شخص أراد الانتفاع من الخدمة.
- الإتاوة تدفع مرة واحدة، أما الرسم في أي وقت يستفيد الشخص من الخدمة .

المبحث الثاني : الضريبة كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة.

إن الضرائب من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة. وقد مثلت الضريبة خلال فترات طويلة العنصر الأساسي في الأعمال والدراسات العلمية المالية . وهذا الأمر ليس راجعا لكونها إحدى أبرز مصادر الإيرادات العامة فقط، ولكن لأهمية الدور الذي تؤديه في سبيل تحقيق أهداف السياسة المالية من جهة، ولما تحدثه من إشكالات تقنية واقتصادية متعلقة بفرضها أو آثارها من جهة أخرى.

المطلب الأول : مفهوم الضريبة[2]

تعددت التعريف حول مفهوم الضريبة، نظرا للأهداف التي تقوم بها من أهداف مالية واقتصادية اجتماعية وسياسية.

الفرع الأول : تعريف الضريبة

" الضريبة هي فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية، مساهمة منه في دفع التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة".

الفرع الثاني : القواعد التي تحكم الضريبة

يقصد بقواعد الضريبة تلك الأسس التي تلتزم بها الدولة عند التنظيم الفني للضريبة، وتهدف هذه القواعد إلى التوفيق بين مصلحتي الدولة (الخزينة العمومية) ومصلحة الممولين.

وقد صاغ آدم سميث هذه القواعد في :

العدالة ، اليقين ،الملائمة في التحصيل والاقتصاد في نفقات الجباية.

[1] – الأستاذة شتاتحة

[2] – حميدة بوزيدة ، جباية المؤسسات ، ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون، الجزائر،2005،ص:8-13.

الفرع الثالث : أهداف الضريبة.

تصبو الضريبة في أي مجتمع إلى تحقيق مجموعة من الأهداف هي :

أولا : الأهداف المالية

ويقصد بها تغطية الأعباء العامة، أي أن الضريبة تسمح بتوفير الموارد المالية للدولة بصورة تضمن لها الوفاء بالتزاماتها.

ثانيا: الأهداف الاقتصادية

ويقصد بها أن الضريبة تستخدم بهدف الوصول إلى حالة الاستقرار الاقتصادي، غير مشوب بالتضخم أو الانكماش.

ثالثا: الأهداف الاجتماعية

والتي تتمثل في استخدام الضريبة لإعادة توزيع الدخل الوطني لفائدة الفئات محدودة الدخل.

رابعا: الأهداف السياسية

أي أن الضريبة أصبحت مرتبطة بشكل مباشر بمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة مثل رفع الرسوم الجمركية.

المطلب الثاني : التنظيم التقني للضرائب

يقصد بالتنظيم التقني للضرائب تحديد كافة الوضعيات والإجراءات المتعلقة بفرض الضريبة وتحصيلها.

الفرع الأول : التصنيفات المختلفة للضرائب

يمكن تصنيف الضرائب بالاعتماد على عدة معايير:

أولا: التصنيف القائم على طبيعة الضريبة

يستهدف أساسا الوجهة التقنية للجباية ، وبالتحديد التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة[1]:

1- الضرائب المباشرة:

هي الضرائب التي يتحملها المكلف مباشرة، ولا يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر بأي حال ، فمثلا ضريبة الدخل سواء كانت على الأشخاص كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) . أم على الشركات كما هو الحال بالنسبة للضريبة على أرباح الشركات(IBS) يتحملونها مباشرة دون استطاعتهم نقل العبء إلى غيرهم.

2- الضرائب غير المباشرة:

وهي عكس الضريبة المباشرة، أي أن المكلف يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر مثل ضرائب الجمارك، التي تكون متضمنة على التكاليف عند تحديد الأسعار، وكذلك الرسم الداخلي على الاستهلاك. وبذلك دافع هذه الضرائب (التاجر) يستطيع نقل عبئها إلى المستهلكين. ومن الأمثلة لهذه الضرائب غير المباشرة :

[1] – حميدة بوزيدة، مرجع سابق ، ص: 21-22.

الحقوق والرسوم الجمركية على الواردات ، والضريبة على المبيعات والضرائب على الإنتاج.

المقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
1-لها حصيلة ثابتة لأنها تفرض على الدخل والثروات	1-ليس لها حصيلة ثابتة لأنها تفرض على تصرفات عرضية
2-الممول أو المكلف بدفع الضريبة معروف لدى الإدارة المالية	2-الفرد الممول بدفع الضريبة غير معروف لدى الإدارة المالية
3-يمكن تحقيق مبدأ الملائمة.	3-لا يمكن تحقيق مبدأ الملائمة.
4-الضريبة المباشرة أقل مرونة	4-مرنة وتزداد قيمتها عند زيادة النشاط الاقتصادي سواء أكان إنتاجي أو استهلاكي
5- تدفع مباشرة من المكلف	5- تدفع من المنتج أو المستورد وتحملها المستهلك
6-لا يمكن تحميلها للغير	6- يمكن تحميلها للغير
7-معيار قانوني: يتم فرضها على أساس علاقة إدارة الضرائب بالمكلف بها على أساس قوائم اسمية وجدول تدون فيه أسماء المكلفين بها.	7-معيار قانوني: لا توجد علاقة مباشرة مع إدارة الضرائب بل يتم تحصيلها بمناسبة واقعة أو تصرف اقتصادي
8-معيار اقتصادي: إن كان المكلف بها يتحملها بصفة نهائية .	8-معيار اقتصادي: إن كان المكلف يستطيع تحميلها للغير .
9-معيار الثبات والاستقرار: المادة الضريبية تتميز بالثبات والاستقرار مثل IRG	9-معيار الثبات والاستقرار: المادة الضريبية متقطعة مثل استهلاك أو استيراد بعض السلع
10-أكثر تحقيقا للعدالة.	10-أقل تحقيقا للعدالة.
11-الاقتصاد في النفقة.	11-أكثر نفقة.

ثانيا : التصنيف القائم على امتداد مجال التطبيق

1- الضرائب الحقيقية والضرائب الشخصية

تستهدف أو تقوم **الضريبة الحقيقية** على قيمة أو كمية المادة الخاضعة للضريبة (السلع، القيم، المداخيل المؤسسات). أما **الضريبة الشخصية** (الذاتية) فإنها تأخذ بعين الاعتبار الوضعية الشخصية للمكلف بالضريبة[1].

2- الضريبة العامة والضريبة الخاصة

يقوم هذا المعيار على أن **الضريبة العامة** تتعلق بالوصول إلى وضعية اقتصادية في مجملها أو إلى قيمة إجمالية .

أما بالنسبة **للضريبة الخاصة**، فتقع على عنصر واحد من النشاط الممارس من طرف المكلف بالضريبة أو عنصر واحد من دخله، أي تفرض على نوعية الدخل .

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص: 219-222.

3- الضرائب الوحيدة والضرائب المتعددة[1]

أ- الضريبة الوحيدة : يقصد بها أن فرض ضريبة موحدة من الدخل المتولد على مختلف المصادر، بعد خصم جميع التكاليف اللازمة للحصول على الدخل، وبعبارة أخرى يجمع ما يحصل عليه الشخص الواحد من الدخول المختلفة على أنها وعاء واحد .

ب- الضرائب المتعددة : ويعني نظام الضرائب المتعددة، إخضاع الممولين لأنواع مختلقة من الضرائب. فحسب هذا النظام، تعتمد الدولة على أنواع متعددة من الضرائب التي يخضع لها المكلفون، ومن ثم تتعدد وتختلف الأوعية الضريبية.

ثالثا: التصنيف القائم على ظروف وضع الضريبة

1- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية[2]

أ- الضريبة التوزيعية : هي تلك التي لا يحدد المشرع معدلها مسبقا، ولكنه يقوم بتحديد حصيلتها الإجمالية، وفي مرحلة تالية يقوم بتوزيع هذه الحصيلة على المكلفين بها بمساعدة الأجهزة الإدارية في المناطق المختلفة بحسب ما يملكه كل فرد من المادة الخاضعة للضريبة، وحينئذ يمكن معرفة معدل الضريبة.

ب- ويقصد بالضريبة القياسية أو كما يفضل تسميتها بالضريبة **التحديدية** ، تلك التي يحدد المشرع معدلها مقدما دون أن يحدد حصيلتها الإجمالية بصورة قاطعة، تاركا أمر تحديدها للظروف الاقتصادية.

2- الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية[3]

أ- الضريبة النسبية : ويقصد بها تلك الضريبة المحسوبة على أساس معدل ثابت مهما كان حجم المادة الخاضع للضريبة، ومن أمثلة الضرائب النسبية، الضريبة على أرباح الشركات والتي تفرض بمعدل 30% على قيمة أرباح الشركات، والرسم على القيمة المضافة الذي يفرض بمعدل 7% أو 17% على رقم الأعمال .

ب- الضريبة التصاعدية : تعني ارتفاع المعدل مع تزايد حجم المادة الخاضعة للضريبة وتأخذ الشكلين التاليين :

- **التصاعدية الإجمالية** : وفق هذه الحلة يتم تقسيم دخول الممولين إلى عدة طبقات، وترتب هذه الأخيرة تصاعديا، ثم تفرض الضريبة بمعدل متزايد كلما انتقلنا إلى طبقة أكبر .
- **التصاعدية بالشرائح** : وهذا تجنبا لعيوب التصاعدية الإجمالية، وجد نمط التصاعدية بالشرائح، ويتضمن هذا الأسلوب إعفاء الحد الأدنى الضروري للمعيشة، أي مراعاة أوضاع المكلف الشخصية، ويتم تقسيم الدخل إلى شرائح ثم تفرض الضريبة بنسب مختلفة تتزايد .

[1] - حميدة بوزيدة، مرجع سابق ، ص: 18-19.
[2] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص: 226.
[3] - حميدة بوزيدة، مرجع سابق ، ص: 26-27.

رابعا : التصنيف الاقتصادي للضريبة

وهو التصنيف القائم على اعتبار الطابع الاقتصادي للضريبة وهذا يجعل الضريبة أداة للتنمية الاقتصادية، أي جعلها تؤدي وظيفة اقتصادية وليست وظيفة مالية.

1- الضريبة على الدخل

والتي تتولد عن واقعة تحقق الدخل. ويفهم من الدخل كل ما يحصل عليه الشخص من إيراد مقابل السلع التي ينتجها، أو الخدمة التي يقدمها. وبذلك تكون مصادر الدخل الأساسية هي[1] :

- العمل ؛
- رأس المال؛
- العمل ورأس المال معا.

وللعمل عائد الأجر الذي تفرض عليه الضريبة على الأجور بينما عائد رأس المال، الفوائد تفرض عليها الضريبة على الدخل، ويدر العمل ورأس المال معا ربحا تفرض عليه الضريبة على الأرباح.

2- الضريبة على رأس المال

يعرف رأس المال " بأنه مجموع ما يمتلكه الشخص من أموال عقارية أو منقولة في لحظة زمنية معينة، سواء كانت منتجة للدخل أو غير منتجة "[2]. فتقدير رأس المال يتم في لحظة زمنية معينة، وفي هذا الإطار تقسم الضرائب على رأس المال إلى الأنواع التالية:

أ- الضرائب على رأس المال التي تدفع من الدخل: وهي في الحقيقة ضريبة تخص اقتطاع من الدخل لكنها تقوم على رأس المال أي أنها تنظم الثروة المحصل عليها.

ب- الضرائب العرضية على رأس المال : وهي ضريبة تمس رأس المال في ذاته أي أنها تتخذ كوعاء رأس المال وتقتطع منه كالضرائب على "فوائض القيمة" سواء كانت عقارات أو استثمارات (شيء لا يباع ويمثل رأس المال وهو في العادة تطبيق استثنائي وغير دائم) ومثال الضرائب على رأس المال ، الضرائب المفروضة على التركات.

3- الضرائب على الإنفاق

وهي ضرائب تفرض بطريقة غير مباشرة لكونها تفرض على الدخل بمناسبة إنفاقه أو تداوله فهي تعتبر ذات غزارة في حصيلتها الناتجة عن سهولة جبايتها. ومن أمثلتها : الرسم على القيمة المضافة، حقوق الجمارك،حقوق التسجيل.

أ- الضرائب على الاستهلاك[3]

تفرض الضريبة هنا على أساس واقعة الاستهلاك أو إنفاق الفرد لدخله، وهي ضريبة متنوعة ومتعددة وبصفة عامة يمكن تقسيم الضرائب على الاستهلاك إلى نوعين رئيسين : الضرائب النوعية على الاستهلاك، والضرائب العامة على الاستهلاك.

---

[1] - حميدة بوزيدة، المرجع سابق ، ص: 20.

[2] -- محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص: 250.

[3] - محمد عباس محرزي، المرجع سابق،ص: 265-278.

أ-1 -الضرائب النوعية على الاستهلاك

يقصد بها السلع التي تفرض على استهلاك أنواع معينة من السلع والخدمات وذلك إما للحصول على أموال كثيرة أو لأغراض اجتماعية لتجنب استهلاك سلع معينة كالكحول والسجائر أو لتشجيع استهلاك السلع الوطنية.

وهناك بعض الاستثناءات التي يقررها المشرع الضريبي على مبدأ عمومية الضريبة الجمركية بهدف تحقيق أهداف معينة:

- **نظام التجارة العابرة:** ويقصد بها السلع التي تعبر إقليم الدولة، ليس بغرض الدخول إليها ولكن بقصد الوصول إلى دولة أخرى .
- **نضام استرداد الضريبة :** يقتضي هذا النظام قيام مستورد سلعة معينة، خاصة المواد الأولية بدفع الضريبة الجمركية المفروضة على هذه السلع على أن يكون من حقه أن يسترد قيمة هذه الضريبة إذا قام خلال فترة زمنية يحددها القانون بإعادة تصديرها كما هي أو بعد تصنيعها. والغرض من هذا الاستثناء هو تشجيع حركة التصنيع وتشغيل اليد العاملة والعائد من العملة الصعبة .
- **نظام الإعفاء المؤقت :** يستلزم هذا النظام أن يتم دخول السلع أو البضائع المستوردة إلى داخل إقليم الدولة دون دفع أي ضريبة جمركية عليها، على أن يتم إعادة تصديرها خلال مدة زمنية محددة قانونا.
- **نظام المناطق الحرة :** تلجأ العديد من الدول بقصد تشجيع الاستثمارات الأجنبية، إلى إنشاء مناطق حرة داخل أراضيها، وتعتبر هذه المناطق بالرغم من كونها تقع إقليم الدولة، واقعة خارج حدودها من الناحية الجمركية وبالتالي فإن استرداد السلع إلى هذه المناطق وتداولها يتم بحرية كاملة دون أي قيود جمركية عليها حيث تتمتع بمزايا وحوافز ضريبية متعددة.

أ-2- الضرائب العامة على الاستهلاك

تفرض الضرائب العامة على الاستهلاك على مجموع السلع والخدمات التي يستهلكها الفرد، فتبدو كأنها ضريبة مفروضة على مجموع الإنفاق الاستهلاكي للفرد . وتتميز هذه الضرائب بأنها عينية حيث أنها لا تنظر إلى الشخص المستهلك.

وتتخذ هذه الضريبة على الاستهلاك صورا متعددة أهمها :

- **الضريبة على المبيعات :** وهي تفرض على المستهلك عند شرائه للسلعة أو الخدمة ويطلق عليها ضريبة البيع بالتجزئة.
- **الضريبة على المشتريات :** وهي الضريبة التي تفرض على السلعة أو الخدمة في مرحلة وصولها إلى المستهلك أي مرحلة تجارة الجملة، والتي ينقل عبئها إلى تاجر التجزئة.
- **الرسوم على رقم الأعمال :** وهي الضريبة التي تفرض في كل مرة من مرات انتقال السلعة بين الإنتاج ومرحلة الاستهلاك.

ب- الضرائب على التداول[1]

بعد أن يحصل الفرد على دخله، فإنه يقوم باستهلاك جزء منه في شراء ما يحتاج إليه من سلع وخدمات، وهذا الجزء من الدخل هو الذي يفرض عليه الضريبة على الاستهلاك. أما الجزء المتبقي من الدخل إما أن يدخره أو يقوم باستثماره في شكل أصول جديدة، وفي كلتا الحالتين فإن المشرع الضريبي يفرض ضريبة على تداول وانتقال الأموال بين الأفراد ويطلق عليها الضرائب على التداول. ومن أمثلة الضرائب على التداول **ضريبة الطابع والضريبة على التسجيل**،ويطلق عليها بصورة خاطئة رسوم .

ب-1- ضريبة الطابع

تفرض هذه الضريبة على عملية تداول الأموال وانتقالها من شخص إلى آخر ويتم ذلك عن طريق تحرير وثائق كالعقود أو الشيكات أو الأوراق التجارية أو الفواتير أو السندات. وينظم القانون طريقة تحصيل هذه الضريبة، إما بلصق طوابع جبائية على تلك المحررات أو عن طريق دمغ المحرر نفسه بواسطة ختم الإدارة المختصة بذلك، كما هو الحال بالنسبة للشيكات .

ب-2- الضريبة على التسجيل.

ويطلق عليها مجازا، **رسوم التوثيق** فالضريبة هنا تستحق عند إثبات واقعة انتقال الملكية من شخص إلى آخر أو عند توثيق عقد الملكية، فالضريبة على التسجيل تدفع عند توثيق التصرفات الناقلة للملكية لإثبات حق من انتقلت إليه، كما أن معدل الضريبة هنا غير ثابت بل يختلف باختلاف قيمة المال موضوع التوثيق أو التسجيل .

الفرع الثاني : وعاء الضريبة وطرق تقديره

أولا : وعاء الضريبة

يمكن تعريف الوعاء الضريبي بأنه المادة أو المال أو الشخص الخاضع للضريبة، مع ضرورة توافر العنصر الزمني لهذا الوعاء (فقد تفرض الضريبة سنويا، أو عند جني المحصول...إلخ) حسب الأنظمة المحددة لذلك [2].

كما يقص بوعاء الضريبة المنبع الذي تغترف الدولة منه مؤونتها بواسطة الضرائب، أو بعبارة أخرى ما يخضع للضريبة .

[1] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص: 288-290.

[2] – حميدة بوزيدة، مرجع سابق ، ص:30

ثانيا : طرق تقدير وعاء الضريبة

1- التقدير غير المباشر[1]

أ- التقدير بواسطة المظاهر الخارجية

حسب هذه الطريقة، يتم تقدير قيمة وعاء الضريبة على أساس عدد من المظاهر الخارجية التي تعبر عن درجة يسر المكلف فيمكن مثلا الاستدلال بالقيمة الإيجارية لسكن الممول، أو محل عمله، عدد العمال، وعدد السيارات التي يملكها...إلخ.

وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة في التطبيق، والتقليل من حالات الغش والتهرب من دفع الضريبة خصوصا وإذا أحسن اختيار المظاهر الخارجية.

ويعب عليها أنها تؤدي إلى فرض الضريبة على أساس قد يبتعد عن الواقع كم أن التساوي في المظاهر الخارجية، قد يؤدي إلى فرض ضريبة متساوية بالنسبة للأشخاص، وذلك بالرغم من اختلاف ظروفهم ودخولهم بالإضافة إلى أنه يمكن تجنب الضريبة باللجوء إلى التقليل من المظاهر الخارجية كأن يعتمد الأشخاص إلى نسب أملاكهم إلى أولادهم وأزواجهم...إلخ.

ب- طريقة التقدير الجزافي

حسب هذه الطريقة يتم تقدير وعاء الضريبة بطريقة جزافية بالاستناد إلى بعض القرائن والأدلة لها صلة وثيقة بالمادة الخاضعة للضريبة .

ويعاب على هذه الطريقة، عدم قيامها على أساس التحديد الدقيق، ومن ثم بعدها عن الحقيقة والعدالة.

2- التقدير المباشر[2]

أ- التقدير بواسطة المكلف.

حسب هذه الطريقة يلتزم المكلف بتقديم إقرار (تصريح) للإدارة الضريبية عن نتيجة أعماله كما هو مثبت في دفاتره ومستنداته.

ب- التصريح المقدم من الغير.

بمعنى هذه الطريقة تلزم الإدارة الضريبية شخصا آخر غير المكلف بتقديم تصريح يحدد فيه مقدار المكلف الأصلي الخاضع للضريبة، والأصل في ذلك أن يكون هذا الغير مدينا للممول بمبالغ تعتبر من ضمن الدخل الخاضع للضريبة. ومثال على ذلك حالة صاحب العمل الذي يقدم تصريحا عن قيمة ما يدفعه للموظفين والعمال، من رواتب وأجور والمستأجر الذي يقدم تصريحا عن قيمة الإيجار الذي يدفعه لصاحب العقار.

---

[1] – حميدة بوزيدة، المرجع سابق ، ص:31-32.

[2] – حميدة بوزيدة، مرجع سابق ، ص:33-34.

المطلب الثالث : المشاكل التي تحدث في تحديد الوعاء الضريبي

أولا: المشاكل ذات الطابع الكيفي

مرتبطة أساسا بمبدأ عمومية الضريبة وازدواجية الضريبة[1]

1-مبدأ عمومية الضريبية:

الأصل أن تفرض الضريبة على كل من يستفيد من الخدمات العامة داخل إقليم الدولة سواء أكان وطنيا أو أجنبيا والاستثناء يرد عليها مثل المواقع الخاصة للدبلوماسيين وذلك بسب إقامته أو تملكه لممتلكات داخل الدولة فالعمومية هنا تعني العمومية **الشخصية** بالنسبة للمكلفين والعمومية المادية بالنسبة للأموال ويرد استثناء لمباني القنصليات والمباني الشخصية للرجال والقنصليين الدبلوماسيين وهناك إعفاء خاص للمناطق الحرة.

2-ازدواج الضريبي:

يحدث عندما يخض المكلف بالضريبة بأكثر من قاعدة تلزمه بدفع الضريبة عدة مرات وعلى نفس الوعاء ويشترط في الازدواج الضريبي وحدة الشخص، ووحدة المادة الخاضعة للضريبة، ووحدة المدة أو المناسبة التي تفرض الضريبة، ووحدة الضريبة نفسها، وللازدواج الضريبي أنواع ازدواج داخلي وازدواج دولي:

-الازدواج الضريبي الداخلي: وهو الذي تتوفر غيه الشروط الأربعة داخل إقليم الدولة.

-الازدواج الضريبي الدولي: ويحد نتيجة قيام السلطات المختلفة للدول لمخالفة لتطبيق تشريعاتها الضريبية بغض النظر عن باقي التشريعات الدول الأخرى وبتالي يجد المكلف نفسه مخاطب بقانون للدولة الأولى استنادا للجنسية وللدولة الثانية استنادا لتوطنه فيها.

-الازدواج الضريبي المقصود والازدواج عير المقصود: الازدواج المقصود هو الذي يعمد المشرع إلى إحداثه، أما الازدواج غير المقصود فهو الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع إلى إحداثه.

وسائل منع الازدواج الضريبي:

-منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق وتحديد الاختصاصات.

-من الازدواج الدولي: وهو أكثر صعوبة من الداخلي ويكون عبر وسيلتين هما:

- عقد المعاهدات بين الدول
- يمكن أن تقوم كل دولة من تلقاء نفسها بتنظيم التشريع الضريبي.

ثانيا: المشاكل ذات الطابع الكمي

حساسية الضريبة:

يقصد بحساسية الضريبة مدى استجابة حصيلتها للتقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي للدولة وذلك في أوقات الرخاء والكساد بحيث يتأثر معها حجم هذه الحصيلة بالارتفاع أو الانخفاض تبعا للحالة العامة التي يكون عليها الاقتصاد لهذا يقال أن الضريبة شديدة الحساسية إذا كان تغير حصيلتها مساوي للتغير الحاصل في النشاط

[1] – الأستاذة فيرم، مرجع سابق

الاقتصادي وبالتالي قوه هذه الحساسية تقتضي تبعا للمادة الخاضعة للضريبة فبالنسبة للضريبة على رأس المال نميز بين العقار والمنقول إذا كان **المال عقار** تكون الضريبة هنا مستقلة على النشاط الاقتصادي فمادام فعلها ثابت ووعاءها معين فإن الحصيلة محددة وبالتالي يصعب تغير هذه الحصيلة تحت تأثير التقلبات الاقتصادية إذا كان **المال منقول** تكون الضريبة أكثر حساسية وتحدد بمدى ارتباط رأس المال بالنشاط الاقتصادي فيما يخص الضريبة على الدخل فإن الضريبة على الاستهلاك هي أشد الضرائب حساسية لأن وعاءها يتأثر مباشرة بحالة النشا الاقتصادي أما بالنسبة للضريبة على اكتساب الدخل فهي في مركز وسط تختلف حسب وجود رخاء أو كساد.[1]

المطلب الرابع : الآثار الاقتصادية للضرائب (المشاكل التي تحدث في تحديد الوعاء الضريبي)

تنقسم الآثار الاقتصادية للضريبة إلى نوعين أساسين: آثار مباشرة وآثار غير مباشرة

الفرع الأول: الآثار الاقتصادية غير المباشرة

يقصد بالآثار الاقتصادية غير المباشرة المتعلقة بالضريبة، المشاكل المتعلقة بنقل العبء الضريبي التي تتمثل في استقرار الضريبة وانتشارها والتخلص من العبء الضريبي كليا أو جزئيا.

أولا: استقرار الضريبة

يتمثل استقرار الضريبة في تحديد شخص من يتحمل العبء الحقيقي لها. فإذا تحمل المكلف القانوني نهائيا قيمة الضريبة، فإن هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار المباشر للضريبة، ولا تثير هذه الظاهرة صعوبة لأنها تقلص من الدخل الحقيقي الصافي لمن يدفعها، أما إذا تمكن المكلف القانوني من نقل الضريبة إلى شخص آخر، فإن هذه الظاهرة تسمى بالاستقرار غير المباشر للضريبة، وهذه الظاهرة تثير العديد من الصعوبات.

فالاستقرار غير المباشر للضريبة يتعين عليه أن يتحمل عبء الضريبة فهناك علاقة قانونية بين المكلف بدفع الضريبة والخزينة العمومية، إلا أن العبء النهائي للضريبة في هذا الإطار يتحدد بواسطة الظروف الاقتصادية المتغيرة، التي تمكن من نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر غير المكلف القانوني، بشرط أن تربطه به علاقة اقتصادية، ففي هذه الحالة يكون تحمل عبء الضريبة غير مباشر، فيضل المكلف القانوني يدفع الضريبة للخزينة العمومية وفقا للعلاقة القانونية بينهما ولكن في النهاية يتحملها شخص آخر هو المكلف الفعلي عن طريق العلاقة الاقتصادية بينه وبين المكلف القانوني..

إلا أن عملية نقل العبء الضريبي بهذا الشكل لا تستمر إلى ما لا نهاية ولكن تنتهي باستقرارها محققة ظاهرة انتشار الضريبة.[2]

ثانيا: انتشار الضريبة

يتأثر دخل المكلف بالضريبة النهائي بعبئها بالنقصان بمقدار ما دفعه من دين الضريبة، وذلك بصورة مباشرة في إنفاقه على الاستهلاك، وبالتالي تتناقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية.

---

[1] – الأستاذة فيرم، مرجع سابق

[2] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص315

ويؤدي ذلك بالتبعية إلى تقليل إنفاقهم على الاستهلاك، وهذا يمثل إنقاص في دخول من يزودونهم بالسلع الاستهلاكية، وهكذا تنتشر الضريبة بين المكلفين وتؤثر بصورة مباشرة على حجم استهلاكاتهم، إلا أن انتشار الضريبة لا يستمر إلى ما لا نهاية، ولكن عادة ما تتدخل ظروف وعوامل معينة لتخفف من حدة الانتشار وتؤدي إلى القضاء على فاعليته.

وبذلك يمكن تحديد الفرق بين ظاهرة نقل عبء الضريبة (استقرارها) وبين انتشارها فيمايلي:

إن نقل عبء الضريبة (استقرارها) يجعل من غير الضروري أن ينقص المكلف القانوني استهلاكه الخاص، بينما يضع انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حد لاستهلاكه ينعكس دوره على أصحاب المؤسسات التي تشتري منها السلع الاستهلاكية.

إن نقل عبء الضريبة يكون ممكنا بالنسبة لبعض الضرائب فقط أما ظاهرة انتشار الضريبة فتشمل كافة أنواع الضرائب، لأنه لا بد أن يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش في الاستهلاك الخاص إلا أن هذا الأثر قد لا يمتد إلى كافة السلع الاستهلاكية، كما أنه لا يصيب كل السلع بنفس الدرجة، فأثر الضريبة يتوقف على استهلاك الفرد للسلع المختلفة وعلى مرونة الطلب على كل سلعة يشتريها، واستهلاك السلع ذات الطلب المرن يتأثر بدرجات متفاوتة وفقا لدرجة مرونة سلعة.[1]

ثالثا: التخلص من عبء الضريبة

تعتبر الضريبة عبئا على المكلف بها لذلك فهو يحاول بشتى الطرق مقاومتها وذلك إما بالتخلص منها أو إلقاء عبئها إلى شخص آخر وللتخلص هناك نوعان التهرب الضريبي المشروع والتهرب الضريبي غير المشروع.

1-التهرب الضريبي (التهرب الضريبي المشروع)

يقصد بالتهرب الضريبي، أن تفرض على تصرف معين، كالبيع أو الشراء لكن المكلف بالضريبة رغبة منه في عدم دفع الضريبة يعمل على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها. فتصرفه يكون سلبيا إ لا يقوم بواقعة البيع أو الشراء، فالتهرب الضريبي يعني إذن التخلص من عبء الضريبة كليا أو جزئيا دون مخالفة أو انتهاك القانون، حيث يستخدم المكلف حقا من حقوقه الدستورية باعتبار أن حريته في القيام بأي تصرف من عدمه تكون مضمونة دستوريا. ومن ثم لا يسأل المكلف بالضريبة عن تصرفه السلبي نظرا لأنه لم ينتهك القانون أو يحتال عليه، ونفس الشيء بالنسبة للشركات التي تقيم مراكزها ومقراتها الاجتماعية في دول أين توجد معدلات الضريبة فيها جد منخفضة.

كذلك قد يتجنب الشخص الضريبة عن طريق الاستفادة من ثغرات التشريع الجبائي، مثل حينما لا يقوم التشريع الجبائي بإخضاع الهبات للضريبة على الدخل الإجمالي، فيقوم الشخص في حياته بتوزيع ثروته على الورثة عن طريق الهبة، لكي يتجنب الخضوع للضريبة الخاصة بالتركات، فهذا الشخص لم يخالف القانون ولكنه استفادة من

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص316

الثغرات الموجودة فيه، وبالرغم من أنه قد يكون سيء النية إلا انه لا يمكن فرض أي عقوبة عليه، ولا يكون أمام المشرع إلا محاولة سد هذه الثغرات.[1]

2-الغش الضريبي (التهرب الضريبي غير المشروع)

يقصد بالغش الضريبي تلك السلوكات والممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة وهذا خارج إطار القانون، أي أنها كلها ممارسات غير مشروعة.

فلغش الضريبي، بهذا المعنى يفترض تحقق الواقعة المنشئة للضريبة بالفعل إلا ان المكلف بالضريبة يتهرب من دفعها كليا أو جزئيا بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية وثغرات القانون والنقص الذي يكتسي نصوصه، وبذلك يتجلى جوهر التفرقة بين ظاهرة الغش الضريبي والتهرب الضريبي السالف ذكرها.

وقد يتحول التهرب الضريبي إلى غش ضريبي فالغش الضريبي يعد تصرفا غير مشروع، ويمثل عدم احترام إرادي لأنه انتهاك لروح القانون وإرادة المشرع، باستخدام طرق احتيالية وتدليسية من جانب المكلف بالضريبة بصدد التخلص من عبء الضريبة، ومن صور الغش الضريبي، الامتناع عن تقديم التصريح أو تعمد الكذب في مضمون هذه التصريحات وتقديم بيانات غير صحيحة عن قيمة الوعاء الضريبي أو حقيقة المركز المالي للمكلف بالضريبة أو التمسك بمحتوى سجلات محاسبية غير قانونية أمام المصالح الضريبية أو إخفاء وعاء الضريبة إخفاء ماديا كما هو الحال بشأن السلع المهربة من الخارج أو من المناطق الحرة.[2]

3-التفرقة بين التهرب الضريبي والغش الضريبي:

يكمن جوهر التفرقة بين التهرب الضريبي والغش الضريبي في أن التهرب الضريبي تكون فيه لإرادة المكلف بالضريبة متجهة نحو تخفيف العبء الضريبي، إلا أنه يسلك في سبيل ذلك سبلا مشروعة، فالمكلف هنا يمارس حقا من حقوقه القانونية والاقتصادية ليحقق هدفا مشروعا بالنسبة له، وبالتالي فلا يوقع عليه أي عقوبة أو جزاء، فالتهرب الضريبي بهذه الصورة يتوفر فيه العنصر المعنوي (سوء النية) دون العنصر المادي (الحيل التدليسية).

أما الغش الضريبي فتتجه فيه إرادة المكلف بالضريبة نحو تخفيف أو إسقاط العبء الضريبي، ولكنه يسلك في سبيل تحقيق ذلك طرقا غير مشروعة تصل به إلى حد التدليس والاحتيال، ومن ثم يستوجب سلوكه متابعته قانونا. فالغش الضريبي بهذا الشكل يتوفر فيه العنصر المعنوي المادي ولذلك يتعين عدم الخلط بين التهرب الضريبي والغش الضريبي، فالأول يمثل العام والثاني يمثل الخاص، فالغش الضريبي يعتبر حالة خاصة من حالات التهرب الضريبي هي حالة التهرب من الضريبة عن طريق خرق القانون.

ويؤدي التهرب الضريبي إلى آثار سيئة من ناحية مالية الدولة وعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها اتجاه الأفراد، إذ أنه يفوت على الدولة جزءا هاما من حصيلة الضرائب، كما أنه يؤدي إلى الإخلال بمبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة، ولذلك فإن الدولة تعمل جاهدة على محاربة هذه الظاهرة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي.

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص 317

[2] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص 317-318

4- أسباب التهرب الضريبي:[1]

- **الأسباب النفسية:** وتعود إلى ضعف مستوى الوعي الضريبي لدى المكلف واعتقـــاده أن الضـــريبة أداة لافتقـــار الشعوب وهذا الاعتقاد لأسباب تاريخية.
- **أسباب تشريعية:**
  - تعدد تشريعات الضرائب؛
  - تعدد الضرائب مما يؤدي إلى إرهاق المكلف بالضريبة وترك الثغرات؛
  - إن النظام الجبائي هو نظام تصريحي يعتمد على تصريح المقدم من طرف المكلف وهذا مما يزيـــد مـــن نســـبة التهرب.
- **أسباب إدارية:**
  - العدد الهائل للمكلفين والملفات المعروضة للدراسة؛
  - نقص عدد الموظفين ونقص كفاءتهم المهنية؛
  - ضعف المرتبات؛
  - صعوبة تقدير الوعاء الضريبي.
- **وفرة المداخيل بالنسبة للدولة:** نظرا لعائدات الكبيرة من الصادرات المواد الأولية والخام اعتبر أن الضـــريبة علـــى المداخيل هي ضريبة ثانوية.
- **اعتبار فكرة سرقة الدولة** لا تعد سرقة مادامت شخص معنوي.
- **عدم تحقق الضريبة للعدالة الاجتماعية** كنتيجة لعدم الرشادة في الإنفاق العام.

5- طرق التهرب الضريبي:

5-1-عن طريق المعاملات المحاسبية: حسب قول **(J.C. Martinez)**

" تتعدد طرق التهرب الضريبي والتي تمتد من التخفيض التافه لمبالغ المبيعات أو الاستيراد دون تصريح إلى إهمال تسجيل الإيرادات محاسبيا مرورا بتضخم الأعباء القابلة للخصم".

أ- تخفيض الإيرادات: تعد الطريقة الأحسن والأكثر استعمالا التي من خلالها يعتمد المكلف على تخفيض الوعاء الضريبي والتخلص من دفعها كليا يتجسد هدا التخفيض في البيع دون فواتير أي البيع نقدا ولا يترك أثر العملية، هذه الطريقة تمكنه من إخفاء جزء كبير من C. A(رقم أعماله) وكذلك تسجل قيمة العمليات بأقل من قيمتها الحقيقية وهذا بعد الاتفاق المبرم مع الزبون.

ب-تخفيض التكاليف: المكلف حق الخصم لبعض التكاليف والأعباء من الربح الخاضع للضريبة وهذا وفقا للشروط التالية:

[1] - درواسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005،ص :

- أن تكون موضوعة في صالح نشاط المؤسسة.
- أن تكون لها علاقة مباشرة بنشاط المؤسسة.
- أن تتصل بأعباء فعلية مرفقة بمبررات ووثائق رسمية.
- أن تكون في حدود السقف الذي حدده القانون.

هذه الرخصة تجعل المكلف يسرع إلى الرفع من نسبة التكاليف والأعباء ويحاول دوما تضخيم أعبائه بكل الوسائل والطرق.

5-2-التهرب عن طريق عمليات مادية وقانونية:

يعتمد هذا النوع من التهرب على ممارسة عمليات وهمية للحصول على محاسبة دون فواتير كما يمارس المكلف عدة نشاطات دون إعلام الإدارة الجبائية وهذا بإخفاء جزء من البضاعة هذا ليتم بيعها في السوق أو ما يعرف **بالسوق الموازية**.

أ **التهرب عن طريق عمليات مادية**:يقصد به خلق وضعية قانونية تظهر مخالفة الوضعية الحقيقية.

ب **التهرب عن طريق عمليات مادية**:يتمثل في إخفاء السلع أو مواد أولية التي في الواقع خاضعة للضريبة سواء كان هنا الإخفاء جزئي أو كلي.

- **الإخفاء الجزئي**: يتمثل في إخفاء جزء من أملاكه أو جزء من المخزونات التي هي في الواقع تخضع للضريبة ليعاد بيعها بعد ذلك في السوق السوداء.
- **الإخفاء الكلي**: يقوم أصحاب المشاريع بإنشاء مصانع صغيرة في المناطق الريفية ليصعب الوصول إليها وبالتالي الإنتاج المحصل عليه منها يباع دون فواتير ويسمى " الاقتصاد السري على الشرعي" بعيد عن كل مراقبة وهكذا تحرم خزينة الدولة من إيرادات مالية لتمويل مشاريعها.

5-3-التهرب عن طريق التلاعب في تصنيف الحالات القانونية.

- تصنيف مبيعات خاصة للضريبة إلى مبيعات معفية.
- توزيع الشركة لأرباحها على المساهمين شكل رواتب وأجور لينخفض بذلك معدل الضريبة حينما يتعلق بالرواتب والأجور.

6- أثار التهرب الضريبي:

6-1-الآثار الاقتصادية:

- كبح روح المنافسة بين المؤسسات الاقتصادية حيث نجد أن درجة الامتياز عن المؤسسات المتهربة منها على حساب المؤسسات التي تقوم بواجباتها الضريبية، فالمؤسسات التي تبحث عن تعظيم أرباحها باستعمال أنجع الطرق لأنها تجد أن التهرب الضريبي من أنجع الوسائل لتعظيم ربحها وبصفة سريعة.

مثال على ذلك: **المؤسسات الخاصة** حيث نجد أنها تريد الاحتفاظ بأموالها الهائلة دون أن يمسها أي اقتطاع ضريبي.

6-2-الآثار المالية:

الخسارة في الخزينة العمومية وفقدانها حصيلتها المعتبرة من المداخيل المتوقفة من وراء الحصائل الضريبية مما يؤدي هذا إلى التضخم النقدي لنسب الإصدار النقدي الذي ليس له مقابل إضافة إلى أنه يؤدي إلى ارتفاع نسبة الديون كطريقة تنتهجها الدولة لسد الفراغ الكبير المالي الذي يسببه التهرب في الخزينة العامة.

6-3-الآثار الاجتماعية والنفسية (بسيكولوجي):

- عدم المساواة الخاصة التهرب الضريبي يخل إخلالا كبيرا بفكرة العدالة في توزيع الضرائب إذ يتحمل العبء الأكبر منها دائما المكلفين الذي لا يستطيعون التهرب أو الحريصون على أداء واجبهم الاجتماعي والوطني في أداء الضريبة.

ومن الآثار أيضا:

* تدهور الحس الجبائي لدى المكلفين.

* تدهور عامل الصدق في المعاملات.

* تعميق الفوارق الاجتماعية.

7- وسائل محاربة التهرب الضريبي:

تعد الرقابة الجبائية أحد أهم الإجراءات التي تسعى من ورائها الإدارة الجبائية إلى المحافظة على حقوق الخزينة، من خلال محاربة التهرب الضريبي، أو التخفف على الأقل من حدته.

فالرقابة تعتبر وسيلة للإدارة الجبائية للتأكد من صحة وسلامة المعلومات المدلى بها في تصريحات المكلفين، وتسمح أيضا بإرساء مبدأ أساسي للاقتطاعات، والمتمثل في وقوف جميع الممولين على قدم المساواة أمام الضريبة.

7-1- الإطار القانوني للرقابة: سعيا من طرف القانون للتنظيم عملية الرقابة، رسم المشرع الجزائري إطارا قانونيا، لا يمكن من خلاله لمحققين أو أعوان الجباية الحياد عنه لممارسة أي شكل من أشكال التعسف بحجة تطبيق القانون فأوجب عليهم بذلك إتباع إجراءات معينة لإتمام أو تنفيذ عملية الرقابة، وفي نفس الإطار فقد حدد القانون أشكالا وصور متتابعة ومتكاملة، وألزم المحقق إتباعها أثناء عملية الرقابة، وتتمتع الإدارة بصلاحيات وحقوق اتجاه المكلفين أثناء تحقيقها لمهمتها الرقابية لكن في إطار من الضمانات لحماية المكلف، باستبعاد الممارسات التعسفية اتجاهه بحجة أدائها لمهمة الرقابة، ومن بين هذه الحقوق:

- حق الاطلاع.
- حق الرقابة.
- حق استدراك الأخطاء الإدارية، والضمانات الممنوحة.

أ- حق الاطلاع: وهو الحق المخول للإدارة الجبائية أثناء ممارستها لمهمتها وذلك بالاطلاع على دفاتر المكلف ومستنداته وإذا اقتضت الضرورة يمكن أخذ نسخ الدفاتر والوثائق من طرف الغير "المؤسسات، الإدارات والهيئات الحكومية" وذلك لجلب أقصى المعلومات اللازمة لتحديد الوعاء الضريبي بطريقة دقيقة "المضافة" ويمكن الإشارة بأن حق الاطلاع يقتصر على مجرد الحصول على كشوف لكتابات ووثائق حسابية دون تعليق أو إجراء أية مقارنة كما لا

يمكن أن يمارس إلا من قبل الأعوان الذين هم برتبة مراقب على الأقل مع خضوعهم لسر مهني، وفي حالة رفض المكلف لحق الاطلاع تطبق عليه العقوبات المزدوجة المنصوص من قانون الضرائب المباشرة وقانون الرسم على القيمة المضافة.

الاطلاع لدى الإدارات والمؤسسات العمومية: يخضع لهذا الحق كل إدارات الدولة بما فيها الولايات، البلديات وكذا المؤسسات الخاضعة لرقابة الدولة، تتمتع الإدارة الجبائية بحق الاطلاع التلقائي اتجاه هيئات الضمان الاجتماعي، وهذه الأخيرة يتعين عليها سنويا أن توافي إدارة الضرائب عن كل طبيب بكشف فردي يعين فيه رقم تسجيل المؤمن لهم، والشهر الذي دفعت فيه الأتعاب والمبلغ الإجمالي لها وبإمكان الإدارة الجبائية أن تستعمل المعلومات التي تحصلها لدى السلطة القضائية أثناء رفعها الدعوات المدنية والجزائية والتي من شأنها أن تسمح بافتراضه تهرب مرتكب في المجال الجبائي.

الاطلاع لدى المؤسسات الخاصة: لتسيير مراقبة التصريحات المكتتبة من قبل المعنيين، يتعين على جميع المتصرفين في الأموال وجميع التجار وكل الذين تتمثل مهمتهم في دفع إيرادات عن قيم منقولة وكذا جميع الشركات، أن يقدموا لأعوان الضرائب الدفاتر اللازمة التي نص على مسكها القانون التجاري، وقد وضع هذا الأخير الجزاءات على كل من يعرقل استخدام الإدارة لحق الاطلاع سواء بالامتناع أو بإتلاف الأوراق والمستندات قبل انقضاء مدة التقادم التي تسقط حق الرقابة عليها المقدرة ـــ 10 سنوات وذلك لمعاقبته بغرامة جبائية مبلغها يتراوح مابين 1000 إلى 10000دج كما ذكرنا آنفا، فحق الاطلاع كان ولا يزال أداة تدخل في كل عملية مراقبة وذلك إما بإتمام المعلومات المجودة بحوزة الإدارة أو للمراجعة، وذلك من المعلومات الموجودة المستخلصة من دراسة الملفات.

الاطلاع لدى البنوك: ينص القانون الجبائي على أنه لا يجوز للبنوك والإدارات أن تعترض على طلب الإدارة الجبائية بحجة السر المهني، ولأعوان الإدارة الجبائية حق الاطلاع على كشوفات المكلفين بالضريبة الموجودة لدى البنك وحسب التعليمة المؤرخة في 12-04-1992م من طرف المديرية العامة للضرائب فإن البنك ملزم إجباريا بتقديم كل الكشوفات التي يطلبها الجبائي.

ب- حق الرقابة: كون نسبة كبيرة من الضرائب الموجودة في النظام الجبائي تقوم على أساس تصريحات وإقرارات من طرف المكلف، وهذا الأخير الذي يبقى دوما متحريا في عين الإدارة الجبائية مما يستوجب (إخطار) إحاطتها بوسائل لتقدير مدى صحة الإقرارات من بين هذه الوسائل حق الرقابة الذي يتمثل في مجمل العمليات التي من شأنها التحقق من صحة ونزاهة التصريحات المقدمة ويأخذ حق الرقابة شكلين هما:

- التحقيق في المحاسبات عن طريق مجموعة من العمليات يكون الهدف من ورائها المعاينة في عين المكان للدفاتر والوثائق المحاسبية، ومقارنتها بعناصر الاستغلال للتأكد من صحة التصريحات المكتتبة من أجل تحديد وعاء الضريبة، ويستمد هذا النوع دعامته من نص المادة 190 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- أما الشكل الثاني يتمثل في التدقيق المعمق لمجمل الوضعية الجبائية، والذي يهدف للكشف عن الفارق الموجود بين المداخيل المصرح بها من جانب، والوضعية المالية الحقيقية للمكلف من جانب آخر "نمط مستوى معيشته، ممتلكاته..."

وهذا ما نصت عليه المادة 131 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

كما يمكن استعمال كلا الطريقتين في آن واحد لأنه في الواقع أثناء إجراء التحقيق في المحاسبات المؤسسة ما يقوم المحقق في نفس الوقت بمعاينة وفحص الحالة الجبائية للمسيرين.

ج- حق استدراك الأخطاء: حق استدراك الأخطاء هو« هو الوسيلة الممنوحة للإدارة لإجراء التقويمات لنفس المدة ونفس الضرائب عندما يقدم لها المكلف عناصر غير كاملة وخاطئة » .

7-2- صور الرقابة:

تأخذ الرقابة الجبائية أشكالا وصورا عديدة يتوجب استعمالها في الوقت المناسب، وحسب أهميتها في حدود ما هو مقرر في التشريعات والتقنيات المنظمة لها والتي تتمثل في ثلاث أشكال متتابعة ومتكاملة هي:

- الرقابة الشكلية.
- الرقابة على الوثائق.
- الرقابة في عين المكان.

أ- الرقابة الشكلية: هي أول عملية تخضع لها التصريحات المكتتبة وتشكل مجمل التدخلات التي تهدف إلى إحداث تصحيحات مادية للأخطاء والنقائص المرتكبة أثناء كتابة وتقديم المكلفين.

التصريحات، والتحقق من هوية وعنوان المكلف وكذا مختلف العناصر التي تدخل في تحديد وعاء الضريبة.

والغرض من هذا النوع من الرقابة هو التصحيح الشكلي للتصريحات دون إجراء أية مقارنة بين ما تحمله من محتويات محتويات، وتلك التي تتوفر لدى الإدارة، وتتم هذه الرقابة سنويا باعتبارها أول عملية مراقبة تخضع لها التصريحات، ولا تهدف إلى التأكد من صحة المعطيات والمعلومات التي تحملها، وإنما للكيفية التي قدمت من خلالها هذه المعطيات أو المعلومات.

ب- الرقابة على الوثائق: يعد هذا النوع من الرقابة ثاني إجراء تقوم به الإدارة الجبائية بعد الرقابة الشكلية يتجلى دور هذه الرقابة في مجموعة الأعمال والفحوصات الدقيقة التي تتم على مستوى المكتب، والتي تقوم من خلالها الإدارة بمقارنة المعلومات المصرح بها من طرف المكلف، والمعلومات المتحصل عليها من طرف الإدارات والهيئات والمؤسسات العامة أو الخاصة، والمتعلقة بالمعاملات أو الصفقات المبرمة بين المكلف وهذه الهيئات والتي تكون في شكل كشوفات تعرف بـــBulletin de recoupement كمعلومات إضافية، وبإمكان المحقق طلب بعض التوضيحات والتبريرات من المكلف إذا لوم الأمر لا سيما المتعلقة بنمط المعيشة أو بعض الأعباء المخصوصة les charges de ductile .

-طلب المعلومات: يتسنى للمصلحة الجبائية التي تحقق في تصريحات المكلفين أن تتقدم بطلب المعلومات حول النقاط أو المسائل التي تشوبها غموض، ويمكن لهذه الأخيرة أن تكون كتابية أو شفوية لا تخضع المكلف بالضريبة إلى أي عقوبة في حالة عدم الرد على هذا الطلب، لكن قد تلجأ الإدارة إلى مراسلته من أجل التوضيح أو التبرير.

-طلب تبريرات وتوضيحات: تنص المادة 15 من قانون المالية لسنة 1996م على أنه « يحقق المفتش في التصريحات ويطلب التوضيحات والتبريرات كتابيا كما يمكن أن يطلب الاطلاع على الوثائق المحاسبية المتعلقة بها » ، يستوجب في الطلبات المكتوبة أن تبين بوضوح المسائل التي يرى المفتش أنه من الضروري الحصول على توضيحات أو تبريرات من شأنها، ويحدد المكلف بالضريبة أجلا لا يقل عن 30 يوما من أجل تقديم رده، وإذا ما انقضت هذه المدة دون أي رد يحدد المفتش أساس فرض الضريبة، وفي حالة عدم تجاوب هذه الإجراءات مع التساؤلات المطروحة ويلجأ المحقق إلى نوع أخر من الرقابة والمتمثلة في الرقابة بعين المكان.

ج- الرقابة بعين المكان: على خلاف الرقابة على الوثائق، فإن الرقابة بعين المكان تتم خارج مكاتب الإدارة الجبائية، مما يسمح لهم بالتنقل إلى المقرات المهنية لإجراء بحوث ميدانية، من أجل التأكد من صحة ودراسة المعلومات المصرح بها، وهذا بمقارنتنا مع العناصر الخارجية.

وتظهر صورة هذه الرقابة في إجراء المفتش لخصوصات تخص العناصر المادية للاستغلال الخاص بالمؤسسة عن طريق متابعة تحركات البضائع في مختلف مراحل التسويق ، ومراقبة الصفقات التي تتم بين المنتجين والمسوقين... حيث يعتبر هذا الإجراء الوسيلة الوحيدة الممكنة لمعرفة رقم الأعمال الحقيقي، وقد اعتبرها "T.LAMBERT" بأنها « تتضمن الدراسة الحقيقية التي وراء المظاهر وليست نشاط الرقابة المادية لهذه المظاهر» .

تعد هذه الطريقة أكثر فعالية بالنسبة للإدارة الجبائية حيث تساعدها على التأكد من صحة التصريحات وكشف حالات التهرب ، ولقد كرس النظام الجبائي الجزائري هذا النوع من الرقابة ليشمل التحقيق المحاسبي والتحقيق المعمق لمجمل الوضعية الجبائية VASEF .

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية المباشرة

إن آثار الضرائب المباشرة على نمط الاستهلاك والادخار وغيرها من السلوكات الاقتصادية، يتحدد بمقدار الضريبة المستحقة، والأوجه التي تستخدم فيها الدولة حصيلة الضرائب، وبناءا على ذلك يتم دراسة تأثير الضرائب على الاستهلاك والادخار والإنتاج والتوزيع كما يلي [1]:

أولا: أثر الضريبة في الاستهلاك

تقوم الضرائب بالتأثير بصورة مباشرة على مقدار دخل المكلفين بها بالنقصان، ويتحدد ذلك بحسب معدل الضريبة. فكلما كان المعدل مرتفعا كلما كان تأثيره على مقدار الدخل أكبر والعكس صحيح . وتؤثر الضريبة في الاستهلاك بالسلب خاصة لأصحاب الدخول المحدودة والمتوسطة .

ويتوقف أثر الضريبة في الاستهلاك على خطة الدولة في استخدام الحصيلة الضريبية فإن الاستهلاك يتجه نحو الانخفاض. أما إذا استخدمت الدولة هذه السلع والخدمات، فإن نقص الاستهلاك من جانب الأفراد نتيجة فرض الضريبة، يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة.

[1] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص: 320-325.

ثانيا : أثر الضريبة على الادخار

إن فرض الضريبة يؤثر في دخول الأفراد بالنقصان، وبالتالي تقليل إنفاقهم على الاستهلاك مما يؤثر سلبا على مستوى مدخراتهم، إلا أن تأثير الضريبة في حجم المدخرات لا يكون واحد بالنسبة للدخول المختلفة. فالضريبة تؤدي بالأفراد إلى إعادة توزيع دخولهم المتاحة بين الاستهلاك والادخار وفقا لمرونة كل منهما، وكذلك إعادة توزيع الإنفاق على الاستهلاك والادخار وفقا لمرونة كل منهما وكذلك إعادة توزيع الإنفاق على الاستهلاك لمصلحة النفقات الضرورية وعلى حساب النفقات غير الضرورية.

ولما كان الإنفاق يتميز في علاقته بالادخار بانعدام المرونة نسبيا، فإن الادخار يكون أول ضحايا الضريبة ويتحمل العبء الأكبر لنقص الدخل نتيجة لفرض الضريبة أو رفع معدل الضريبة التي كانت موجودة من قبل، أي أن أثر الضريبة في الادخار الخاص يكون سلبيا.

ثالثا: الضريبة على الإنتاج

يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرض وطلب رؤوس الأموال الإنتاجية . فعرض رؤوس الأموال الإنتاجية، يتوقف على الادخار ثم الاستثمار. وبما أن الضرائب تؤدي إلى نقض الادخار وقلة رؤوس الأموال الإنتاجية، فإنه يتأثر .بمقدار الربح المحقق. فإذا كان فرض الضريبة يؤدي إلى تقليل الربح، فبطبيعة الحال يقل الطلب عليها، أما إذا زاد الربح فإن الطلب يزيد عليها.

كذلك فإن فرض الضريبة قد يؤدي إلى انتقال عناصر الإنتاج إلى فروع الإنتاج الأخرى قليلة العبء الضريبي، مما يؤثر على النشاط الاقتصادي.

رابعا: أثر الضريبة في التوزيع

إن الطريقة التي تستخدم بها الدولة الحصيلة الضريبية تؤثر على نمط التوزيع. فإذا أنفقت الدولة هذه الحصيلة في شكل نفقات تحويلية أو ناقلة، بمعنى تحويل الدخول من طبقات اجتماعية معينة إلى طبقات أخرى دون أية زيادة في الدخل، بحيث تستفيد منها الفئات الفقيرة، فإن هذا يؤدي إلى تقيل التفاوت بين الدخول. وفي الجدول رقم (2) الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة لسنة 2004-2005 .

جدول رقم (2) الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة. 2004-2005

إيرادات الميزانية	سنة 2004	سنة 2005
1- الموارد العادية		
1-1- الإيرادات الجبائية		
001-101- حواصل الضرائب المباشرة................................	124.280.000	147.460.000
002-201- حواصل التسجيل والطابع................................	20.500.000	21.030.000
003-201- حواصل الرسوم المختلفة على رقم الأعمال...........	241.960.000	279660.000
(منها الرسوم على القيمة المضافة على المنتجات المستوردة).....	86.160.000	109.040.000
004-201- حواصل الضرائب غير المباشرة.........................	750.000	800.000
005-201- حواصل الجمارك..	144.810.000	147.980.000
المجموع الفرعي (1)	**532.300.000**	**596930.000**
1-2- الإيرادات العادية:		
006-201- حاصل دخل الأملاك الوطنية..............................	9.000.000	12.000.000
007-201- الحواصل المختلفة للميزانية................................	10.500.000	26.000.000
008-201- الإيرادات النظامية	ـــــــــــ	ـــــــــــ
المجموع الفرعي (2)	**19.500.000**	**38.000.000**
1-3- الإيرادات الأخرى:		
الإيرادات الأخرى..	114.000.000	101.900.000
المجموع الفرعي (3)	**114.000.000**	**101.900.000**
مجموع الموارد العادية	**665.800.000**	**736.830.000**
2- الجباية البترولية:		
011-201- الجباية البترولية...	862.200.000	899.000.000
المجموع العام للإيرادات	**1.528.000.000**	**1.635.830.000**

المصدر: الجريدة الرسمية :العدد 85، في 30 ديسمبر 2005،ص:26.

العدد 83 ، في 29 ديسمبر 2004،ص:31.

المبحث الثالث : الجباية البترولية كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة

تمثل الجباية البترولية في الجزائر كمصدر مهم في تمويل الموازنة العامة للدولة فهي من أكبر مصادر تمويل الدولة، حيث تحصل الدولة على الضرائب الناتجة من أرباح الشركات، من الضرائب على النتائج، والأتاوات. وكل هذه الجباية مربوطة بكمية الإنتاج وتحسن أسعار النفط في الأسواق العالمية.

المطلب الأول : النظام الجبائي البترولي الجزائري

عرف النظام الجبائي تطورا ملحوظا، بالإضافة إلى كيفية تحديد وحساب الجباية البترولية، وتحديد الربح الضريبي الذي ستحصل عليه الدولة من استخراج وبيع البترول.

الفرع الأول: عموميات حول النظام الجبائي البترولي

ينبع القانون البترولي من القانون المنجمي العام إلا أنه انفصل عنه تدريجيا نظرا للأهمية المعطاة للنشاطات البترولية من طرف البلدان المنتجة أين تكون هذه النشاطات مصدر تمويل للتنمية الاقتصادية وكذلك من طرف البلدان المستهلكة حيث يكون البترول مصدر طاقة ومادة أولية لبعض الصناعات، فالقانون المنجمي حدد بصفة عامة في قانون نابليون المؤرخ في 1810/04/21 وطبق في الجزائر في عهد الاحتلال، وجاءت حرب التحرير من جهة والتغيرات المنتظرة فيما يخص الطبيعة القانونية المتخذة في إطار المناجم بالنسبة للجزائر (استقلال الجزائر عن فرنسا) مما جعل القوة الاستعمارية تفكر في عزل المناطق الصحراوية عن الجزائر وذلك بخلق هيئة خاصة للمناطق الصحراوية سنة 1957 والشروع في إعداد نصوص قانونية خاصة متعلقة بالبحث واستغلال المحروقات السائلة والغازية في الصحراء، هذه النصوص تم الاتفاق عليها بين الجزائر وفرنسا على أن يتم التعامل بها بعد الاستقلال (اتفاقية إيفيان)، إلا أن هذه الحالة الموروثة والمقبولة والنابعة من المنفعة أعطت للجزائر دورا سلبيا يتمثل في قبض الإيرادات الجبائية، إلا أن المنازعات التي وقعت نظرا لقلة الإيرادات الجبائية دفعت السلطات الجزائرية للبحث عن دور فعال في الميدان وأنشأت شركة سوناطراك سنة 1963 وبعد ذلك قامت ببعض التصحيحات تخص المصلحة الجزائرية بموجب الاتفاقية الجزائرية الفرنسية المؤرخة في 1965/07/29 ، ولم تأت هذه التصحيحات بحلول مرضية، وفي نصوص الأمر رقم 71/22 المؤرخ في 1971/04/12 طابقت الدولة الجزائرية القانون الجبائي البترولي مع القوانين السارية المفعول في الشرق الأوسط، حيث حددت نطاقا قانونيا جديدا لجلب الشركات الأجنبية لجلب الاستثمار في مجالات البحث واستغلال المحروقات السائلة، ومضمون هذا النص تجلى في النقطتين التاليتين[1]:

1. فرض السيادة الجزائرية على استغلال هذه الموارد الإستراتيجية من جهة والغير قابلة للتجديد من جهة أخرى.
2. إعطاء فرصة للشركات الأجنبية في إطار شركات مختلطة.

وتم العمل في هذا الإطار لغاية صدور قانون 14/86 المؤرخ في 19/أوت/1986 المتعلق بنشاطات البحث ونقل المحروقات بواسطة الأنابيب وهو القانون الذي شجع الشركات الأجنبية على الاستثمار في هذا الميدان.

[1] – لخضر عزي، الجباية البترولية في الجزائر، www.falasteen.com/imprimersans.php3_article=1632

أما القانون 91/02 المؤرخ في 1991/12/04 المعدل للقانون السابق فقد وسع مجال تدخل الشركات الأجنبية في القطاع البترولي.

الفرع الثاني : إشكالية حساب الجباية البترولية وكيفية تحديد الربح الضريبي

أولا : إشكالية حساب الجباية البترولية

تلعب عائدات البترول دورا مهما في الاقتصاد الوطني، وتبعا لذلك مكانة الجباية البترولية في مكونات الإيرادات العامة للدولة بصفة عامة والإيرادات العادية بصفة خاصة والتي يتم توفيرها كل سنة ويتجلى ذلك عبر الإحصائيات الرسمية المنشورة في الجزائر والتي تبرز البنية الثنائية للمنظومة الجبائية بتواجد نوعين من الجباية العادية والبترولية، حتى أن الإصلاح الجبائي لسنة1991 م يراجع نظام الجباية البترولية كونها تخضع لهزات السوق العالمية البترولية من حيث الأسعار والطلب الدولي على المحروقات وكذلك صرف الدينار والسؤال المطروح هو معرفة مكونات الجباية البترولية التي لا تزال تسير بإصلاح 1991 المتعلق بأنشطة الاستكشاف والبحث والاستغلال والنقل عن طريق القنوات للمحروقات[1]، وتتشكل هذه الجباية من عنصرين:

1. الأتاوات (مصدر الريوع).
2. الضرائب على النتائج.

الإتاوات : تخضع الإتاوات البترولية إلى قواعد الوعاء والتحصيل الآتية:

أ- وعاء الأتاوات: يعني القاعدة أي المبلغ الذي يخضع للضريبة.

ب- تخضع أتاوات المحروقات المستخرجة من المناجم الأرضية والبحرية.

ج- الأتاوات تفرض على الكميات المستخرجة من حقل المحروقات والمحسوبة على عمليات المعالجة في الحقل وذلك بعد خروجها من مراكز التوزيع.

القيمة المالية للمحروقات المستخرجة = الكمية الخاضعة للأتاوات × الأسعار القاعد القاعدية

وتحسب الأتاوة على أساس الكميات المنتجة مضروبة في السعر المحدد عن طريق تنظيم المحروقات السائلة الموجهة للتصدير بدون أن تكون أقل من السعر الحقيقي للبيع الموجه للتصدير وكذلك سعر البيع المحقق على المحروقات الغازية المصدرة على حالتها إضافة إلى السعر المحدد للمحروقات الموجهة للتكرير والاستهلاك على مستوى السوق الوطنية.

إن المعدل العام للضريبة على أنشطة الاستغلال للبترول تدور في حدود 85%، وفي عام 2000 فإن 70% من مدفوعات ميزانية الدولة لم يتم تغطيتها بالإيرادات العادية. إن الأتاوة تدفع بالمعدل العادي وبواقع 20% وهذا المعدل يمكن أن يكون في بعض المناطق الصعبة في حدود 16.25% في المنطقة A و12.5% في المنطقة B [2].

[1] – لخضر عزي، مرجع سابق.

[2] – لخضر عزي، مرجع سابق.

الضريبة على النتائج : تحسب على أساس قيمة الإنتاج مطروحا منه مبلغ الأتاوة البترولية وكذلك تكاليف الاستغلال والاهتلاكات المقومة محاسبيا حسب المعدلات القانونية المحددة[1]:

أ – هناك المعدل العام للضريبة على أنشطة الاستغلال وهو في حدود 85%، وهناك معدلات متدنية أي 75% و65% تمنح للمنتجين في المناطق الصعبة.

ب – المعدل المطبق على أنشطة النقل عبر الأنابيب والتمييع والمعالجة بواقع 30% وهذا ما يكافئ الضريبة على أرباح الشركات.IBS

جـ – الرسم البترولي TAP يطبق بواقع 2% على أنشطة النقل والتمييع للغاز الطبيعي ويحسب على رقم الأعمال.

د- الضريبة على الأجور، والدفع الجزافي الذي يطبق بمعدل 3% ويكون على عاتق المؤسسات المستخدمة، وهناك الضريبة على الدخل الإجمالي التي تطبق حسب السلم من 0إلى 40% ويتحملها الأجير.

ثانيا:كيفية تحديد الربح الضريبي والجباية البترولية

يتحدد الربح الضريبي كما يلي:

$$B = Q \times PR - (C + R)$$

حيث أن:

B : تمثل الربح الضريبي

Q x PR : تمثل رقم الأعمال

C : الأعباء الهيكلية لتكاليف الإنتاج (ثابتة)

R : (مبلغ الأتاوة).

الضريبة الكلية على البترول = الضريبة المباشرة البترولية + الأتاوات + الضريبة على أرباح نشاطات النقل والتمييع [2].

وتوضح بالصيغة الحسابية التالية :

$$CS + R + IDF = FP$$

حيث أن:

FP : الجباية البترولية

Q x PR: رقم الأعمال

CS: الأعباء الهيكلية.

R: الأتاوة.

IDF: الضريبة المباشرة البترولية.

[1] – لخضر عزي، المرجع سابق.

[2] – لخضر عزي، مرجع سابق.

المطلب الثاني :الجباية البترولية في الاقتصاد الجزائري.

إن الجباية البترولية في الاقتصاد الجزائري دور مهم فهي حيث أن أغلب الصادرات الجزائرية هي من المحروقات والتي تمثل حوالي 95% من الصادرات الجزائرية نحوى الخارج، وأن الجباية البترولية تمول أكبر نسبة في مصادر تمويل الميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى تمويل أغلب المشاريع الاستثمارية المقدمة من طرف الدولة، وكذلك الدور الذي تقدمه من حيث تكوين احتياطي الصرف الذي يمكن الدولة من العمل بأمان في حالة اضطراب أسعار النفط .

الفرع الأول: أهمية ومكانة الجباية البترولية في الاقتصاد.

وصل إجمالي الإيرادات من الجباية البترولية من عام 1970 لغاية 2000 إلى 205 مليار دولار، علما أن الدولة كانت تقتطع في المتوسط السنوي بين 3 إلى 4 مليار دولار في كل سنة وهذا ما يمثل 9 إلى 10مليار دولار في سنوات الثمانينيات، ثم أن الإيراد بالدولار لسعر البرميل من البترول تضاعف خمس مرات لنفس الفترة، بحيث أن دولار لكل برميل يعود بحوالي 100 مليون دولار سنة 1970 وحاليا حوالي 500 مليون دولار.

إن معدلات الأتاوة والضريبة المباشرة البترولية قد استقرت في مستواها الحالي منذ1975، وهي تشكل في المتوسط بين 16% إلى 25% من الإنتاج الداخلي باستثناء سنوات 1986 حتى 1990، نظرا للتدهور في الأسعار سنة 1986 حيث هبطت النسبة إلى أقل من 10.5 % من الناتج الداخلي الخام P.I.B ، وابتداءا من سنة 2000 ونظرا للارتفاع الاستثنائي في أسعار النفط فقد ارتفع المعدل السابق إلى 29.01 %وخلال الفترة الأخيرة فإن مساهمة القيمة المضافة إلى الناتج الداخلي الخام المستخرج من النشاط البترولي تجاوز 40.01%، وعليه فإن الجباية البترولية مثلت حوالي 40 إلى 60% من الإيرادات الإجمالية للميزانية[1].

الفرع الثاني : الإيرادات البترولية والنفقات العمومية.

ارتفعت النفقات العمومية للميزانية في المتوسط إلى 18 %للسنة بين 1970 و 1999 حيث ارتفعت من 6 مليار دينار في البداية إلى 950 مليار دينار سنة 1999، وفي نفس الوقت ارتفعت الموارد الموازنية غير البترولية بواقع 15.8 % سنويا في المتوسط وكذلك هناك الدور الكبير لمدى مساهمة الجباية البترولية فإن TVA + TPP =

34مليار دينار جزائري سنة 2000، وهذا ما يوضح علاقة الريع البترولي والضريبة على القيمة المضافة في مجال الصناعة البترولية، لا بد من الإشارة إلى أن هناك معامل التبعية البترولية والمعرف بأنه النسبة بين النفقات غير المغطاة بالموارد العادية، فقد ارتفع بصفة تنظيمية خلال عدة سنوات وارتفع من 0.13 عام 1970 إلى 0.66 عام 2000، ففي السنة الأخير فإن 66 % من نفقات ميزانية الدولة تمت تغطيتها بالإيرادات البترولية، وهذا المعدل لا يأخذ بعين الاعتبار نصيب الأرباح المدفوعة للدولة والتي تزيد في مستوى التبعية إلى 70 % دون الأخذ كذلك بعين الاعتبار للجباية الداخلية على المحروقات وكذلك الضرائب على الأجور.

وإن المنتوجات الناتجة عن تكرير البترول والمسلمة للسوق الداخلية تخضع لنوعين من الرسوم هما : الرسم على القيمة المضافة TVA والرسم على المنتوجات البترولية.TPP.

[1] – لخضر عزي، مرجع سابق.

إن سعر البترول الخام المسلم لمعامل التكرير يحدد بإجراءات تنظيمية حيث أن هذا السعر حاليا في حدود 7959 دينار لطن أي 13.3 دولار للبرميل مدعم بسعر صرف متوسط 76دج لكل دولار.

وسنة 2000 بلغت الإيرادات الجبائية المسحوبة من الرسم على القيمة المضافة والرسم على المنتوجات البترولية حوالي 34 مليار دينار، وإن هذا المعدل المتوسط والمرجح على أساس الكميات يخفي تفاوتات مهمة خاصة في مجالات الرسوم على البترين وغير ذلك[1].

المطلب الثالث : قطاع المحروقات في السياسة الاقتصادية الجزائرية.

نظرا لاعتماد الاقتصاد الجزائري كمصدر رئيسي للعملة الصعبة يترتب عنه آثار على مستوى الاقتصاد الكلي، وهذا نظرا تغير واضطراب الأسعار في الأسواق الدولية.

الفرع الأول : آثار قطاع المحروقات على السياسة الاقتصادية للجزائر.

للجزائر إمكانيات ضخمة من الموارد الطبيعية التي تشكل عنصرا هاما في إثراء الاقتصاد الجزائري ودعم قوته علما أن إدارة هذه الموارد خارج قطاع المحروقات قد أضعف نظرا لنقص الحوافز التشجيعية بتنمية إنتاج السلع خارج هذا القطاع وأثر على الهيكل الضريبي وخاصة الوعاء الضريبي نظرا لكبح تنمية موارد دخل بديلة.

فاعتماد الجزائر على الموارد البترولية كمصدر رئيسي للعملة الصعبة يترتب عنه آثار على الاقتصاد الكلي، لأن تقلبات أسعار النفط الدولية أدت إلى تقلب المجمعات الاقتصادية الكلية المهمة وكان لتحركات أسعار الطاقة العالمية فروقات مقابلة لقيمة الصادرات والإيرادات الحكومية ومدى توفر النقد الأجنبي فقد كان هناك مثلا علاقة بين التغيرات في أسعار النفط الدولية ونمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وهي العلاقة التي أصبحت أكثر وضوحا في التسعينيات.

وقد ظهر تأثير الروابط بين النمو والمجمعات الأخرى من ناحية وأسعار النفط الدولية من ناحية أخرى من خلال عدة قنوات.

فبالنسبة للتأثير على النمو أثرت تقلبات أسعار البترول على العرض والطلب على حد سواء، وفي مواجهة تطورات الأسعار أو الإنتاج المعاكسة في القطاع البترولي كان من المرجح أن تؤدي الآثار السلبية على الثروة إلى خفض الطلب الاستهلاكي، فبالإضافة إلى ضعف الإنفاق الحكومي وهبوط النفقات الاستثمارية، فقد تطلب الدفاع عن ربط سعر الصرف عبر تكثيف إجراءات ترشيد النقد الأجنبي أو الزيادة في اللجوء إلى الاقتراض الأجنبي، وقد أسفر الترشيد الرسمي أو غير الرسمي للنقد الأجنبي على التأثير على العرض بتقليل الوصول إلى مستلزمات الإنتاج المستوردة وتشويه الاختيار فيما بينها مما أدى إلى الحد من استغلال الطاقة الإنتاجية وتدهور المعدات الرأسمالية بسبب نقص قطاع الغيار[2] .

[1] – لخضر عزي، المرجع سابق.

[2] – لخضر عزي، مرجع سابق.

فمثلا عندما قلت قدرة الجزائر على الحصول على الائتمان الأجنبي في أواخر الثمانينيات طبقت السلطات قيودا رسمية على المدفوعات لكبح الطلب الزائد على النقد الأجنبي، وهذا ما يفسر الصلة بين أسعار النفط والنمو في السنوات الأخيرة، وبسبب اعتماد الميزانية على الإيرادات من القطاع النفطي ترتبت على تقلبات أسعار النفط آثار مباشرة مهمة بالنسبة لإدارة الإنفاق العام، فقد نظر إلى أسعار النفط المواتية في أغلب الأحيان على أنها إشارة إلى حدوث زيادة دائمة في الدخل وقادت إلى مستويات عالية من الإنفاق العام، كان من الصعب خفضها حين ظهر أن الطفرة لم تكن سوى طفرة مؤقتة، علما أنه بعد صدمة النفط العكسية هبطت إيرادات الميزانية بشكل حاد من 38 %من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة 1981- 1985 إلى 28 % من هذا الإجمالي خلال الفترة (1986- 1990)، ولأنه لا يمكن تخفيض الإنفاق العام الذي كان في معظمه مكونا من النفقات الرأسمالية إلا بمقدار 5 نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي، فقد تحول العجز المالي من فائض بنسبة 3.5 % من إجمالي الناتج المحلي في الفترة 1981- 1985 إلى عجز يبلغ حوالي 2.7 % من هذا الإجمالي في الفترة 1986- 1999[1].

الفرع الثالث : تطور عائدات النفط في الجزائر.

حققت الجزائر خلال سنة 2004 عائد النفط بلغ 19 مليار دولار خلال ثمانية أشهر وشهد النفط الجزائري ارتفاعا خاصة على خلفية قرار سوناطراك رفع الرسوم من سبتمبر 2004 بـ 1.2 دولار للبرميل الواحد.وبلغت منتوجات سوناطراك ومن الغاز الطبيعي خلال السداسي الأول لسنة 2004 ، 8 مليار دولار [2] .

وبالتالي بلغت المداخيل من النفط لسنة 2004 أكثر من 30 مليار دولار وهو المستوى الذي لم تبلغه مداخيل البلاد منذ الاستقلال فيما يعادل بالقريب مجموع مداخيل البلاد من النفط على طول الفترة الممتدة إلى 1978 ، والتي قدرت بـ 32 مليار دولار بمقابل 130 مليار دولار في الفترة الممتدة مابين 1979- 1992 ولكن هذه المداخيل بلغت مستوى قياسي في الفترة الممتدة مابين 2000 ونهاية السداسي الأول من سنة 2004 حيث بلغت 97 مليار دولار وهو مما دفع رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بإعلان خطة خماسية لدعم النمو الاقتصادي بغلاف مالي في حدود 55 مليار دولار .

والجدول رقم (03) يبين تطور عائدات النفط

---

[1] – لخضر عزي، مرجع سابق.

[2] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، واقع النظام المصرفي الجزائري والسياسة النقدية في ضل الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة في الجزائر، مذكر تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي زيان عاشور الجلفة، الجزائر،2004-2005،ص:124.

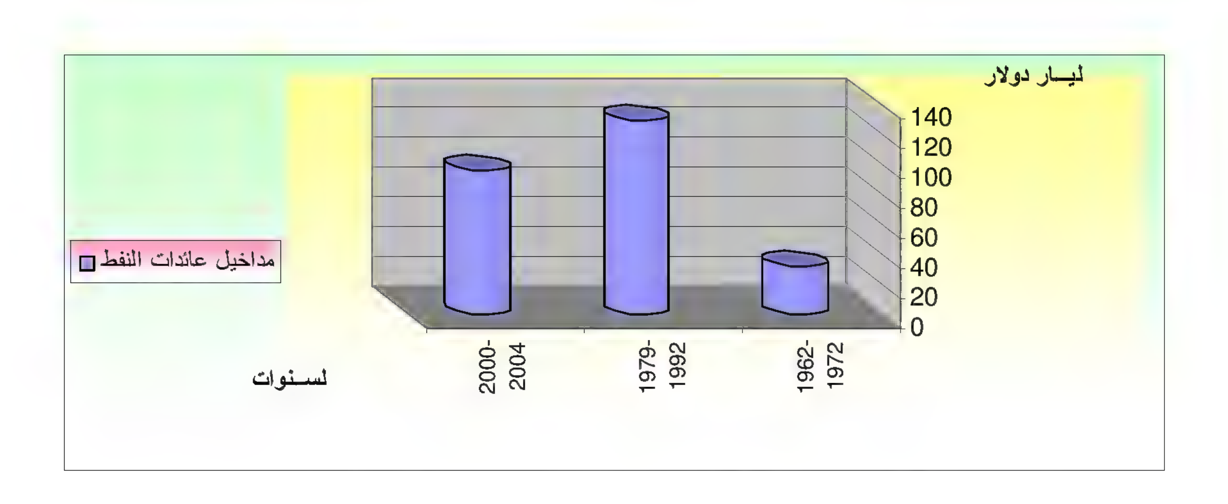
الجدول رقم (03) تطور عائدات النفط

الوحدة : مليار دولار

السنة	1978-1962	1992-1979	2004-2000
المداخيل	32	130	97

المصدر: مجيدي فتحي/ قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق.

رسم بياني رقم (01) يبين تطور عائدات النفط



وبالإضافة إلى تحسن أسعار النفط وهي في ازدياد مستمر حيث وصلت في نهاية شهر أفريل 2006 إلى أكثر من 72 دولار للبرميل. هذا بالإضافة اكتشاف الكثير من الآبار وجلب المستثمرين في مجال الطاقة حيث عرض في "**سنة 2006 مناقصة دولية لحوالي عشرة مشاريع في مجال البتروكمياء، وكلها جلبت اهتماما بالغا من الشركات العالمية الرائدة ومنها الشركة الأمريكية إكسون والمجموعة السعودية سابيك** ".[1]

وكل المشاريع تتعلق بإنجاز مركب معالجة زيوت الوقود (غاز أويل) بطاقة إنتاج سنوية في حدود 4 ملايين طن، ومشروع ثاني لفصل غاز البروبان عن غاز الهدروجين لإنتاج البوليبروبيلان، وثالث مركب لإنتاج البنزين بنوعيه بطاقة 75000 طن سنويا،وكذلك مركب لإنتاج الكربورات الاتيلينية .[2]

[1] – شكيب خليل، وزير الطاقة والمناجم الجزائري، تصريح لجريد الشروق اليومية ، عبد الوهاب بوكروح ، جريدة الشروق اليومية، السبت 2006/03/25، العدد 1643،ص: 2.

[2] – شكيب خليل ، وزير الطاقة والمناجم الجزائري، مرجع سابق.

المبحث الرابع : الإيرادات الاستثنائية كمصدر لتمويل الميزانية العامة للدولة

إضافة للموارد العادية، هناك موارد أخرى للميزانية العامة للدولة تدعى بالموارد الاستثنائية، مثل القروض التي تحصل عليها الدولة من الداخل أو القروض الخارجية، وهناك الإصدار النقدي الجديد.

المطلب الأول : القروض العامة كمصدر لتمويل الموازنة العامة للدولة

يعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة، بعد أن تكون قد استنفذت كافة إيراداتها العادية، وتعتبر القروض العامة، موردا من موارد الدولة التي لا تتصف بالدورية والانتظام. بل وتعتبر من وجهة نظر الفكر التقليدي موردا غير عادي تلجأ إليه الدولة بصورة استثنائية بحتة، من أجل تغطية نفقات غير عادية.

الفرع الأول: مفهوم القروض العامة

القروض العامة ليست فقط أداة تمويلية، بل كذلك أداة من أدوات السياسة المالية والاقتصادية في كثير من الأحيان، ولذا ينبغي على الدولة استخدامها بحذر شديد لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة، نظرا لثقل عبئها الاقتصاد القومي.

أولا : تعريف القرض العام

يمكن تعريف القرض العام على أنه " مبلغ نقدي تستوفيه الدولة أو أي شخص معنوي آخر، من الغير، (سواء أكان هذا الغير في عداد الأفراد أم البنوك أم الهيئات الخاصة أم الدولية، أم كان من الدول الأخرى) وتتعهد الدولة برده وبدفع الفائدة عنه، وفقا لشروط محددة[1].

ومن هذا التعريف يمكن إيجاز أوجه التشابه بين كل من القرض والضريبة على النحو التالي :

1- أوجه التشابه

- أن القرض العام يعتبر موردا من موارد الدولة، وهو بذلك يتشابه مع الضريبة التي هي من أهم الموارد العامة على الإطلاق.
- أن الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، هم الذين يتحملون عبء كل منهما.

2- أوجه الاختلاف

- إن الضريبة تدفع بصورة نهائية، إذ لا تلتزم الدولة بردها للأفراد، كما لا تلتزم بدفع فوائد عنها، أما القرض العام فإن الدولة تلتزم برده مع فوائده طبقا للنظام القانوني المنظم لإصدار القرض.
- إن الضريبة تدفع جبرا بموجب السلطة السيادية للدولة، ولذلك فإن الضريبة تعد من الموارد السيادية للدولة. أما القرض فالمبدأ العام أنه يدفع بصورة اختيارية من جانب المقرض، رغبة منه في استثمار أمواله .
- إن حصيلة الضريبة لا تخصص نحو إنفاق في مجال معين، استنادا إلى مبدأ عدم تخصيص الإيرادات العامة لوجهة محددة. أما حصيلة القرض العام فإنها تخصص لإنفاق معين، يحدده القانون، وفقا للظروف التي تتطلب عقد

[1] - فوزي عطوى ، **المالية العامة (النظم الضريبية موازنة الدولة)** ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003،ص:132.

القرض. فقد يعد القرض لسد العجز الطارئ في ميزانية الدولة أو لتمويل اقتناء تجهيزات معينة، أو للقيام بمشروع إنتاجي وطني.

ثانيا : تقسيمات القروض العامة

يمكن تقسيم القروض إلى عدة معايير :

1- النطاق المكاني للإصدار:[1]

تقسم القروض العامة إلى قروض داخلية(وطنية) وخارجية (أجنبية).

أ - **القروض الداخلية**: يكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المقيمين داخل إقليم الدولة بغض النظر عن جنسيته.

ب- **القروض الخارجية** : ويكون المقرض فيها أحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية من خارج الدولة : رعايا أجانب، دول، منظمات وهيئات دولية (صندوق النقد الدولي).

ويختلف القرض الداخلي عن الخارجي من عدة جوانب :

- القرض الداخلي لا يزيد عمليا في الثروة القومية، خلافا للقرض الخارجي.
- يضيف القرض الخارجي رصيدا من الثروة بالعملة الأجنبية، عكس القرض الوطني.
- يؤدي القرض الخارجي إلى تدخل الجهة المقرضة (الدولة، صندوق نقد دولي) إلى التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المقترضة.
- يمكن أن يؤدي القرض الخارجي أن تتدخل الدول المقرضة في سياسات الدول المقترضة اقتصاديا وسياسيا.

2- حرية الاكتتاب في القرض:

طبقا لهذا المعيار تقسم القروض العامة إلى قروض اختيارية وأخرى إجبارية :

أ - **القروض الاختيارية**: وهي القروض التي يكون فيها الأشخاص أحرارا في الاكتتاب فيها دون إكراه من السلطة العامة (الدولة)، وهي حينئذ تقوم على أساس تعاقدي .

ب- **القروض الإجبارية**: وهي القروض التي يجبر فيها الأشخاص على الاكتتاب فيها.

وتلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية في الحالات التالية[2] :

- في حالات ضعف ثقة المواطنين في الدولة، بحيث لو تركت القروض اختيارية لعزف المواطنين الاكتتاب عليها. ويكون هذا في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي والأزمات.
- في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار، نتيجة تدهور قيمة النقود، فتعمد الدولة للقروض الإجبارية من أجل امتصاص أكبر قدر ممكن من الكتلة النقدية الفائضة للحد من أثر التضخم الضار بالاقتصاد الوطني .

[1] - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص:78.

[2] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص:352-353.

3- أجل القروض

تنقسم القروض وفقا لهذا المعيار إلى قروض محددة الأجل وهي القروض المؤقتة، وأخرى غير محددة الأجل وتدعى بالقروض المؤبدة[1] :

أ- **القروض المؤبدة:** يقصد بالقروض المؤبدة تلك التي لا تلتزم الدولة بالوفاء بها في أجل معين مع التزامها بدفع فوائدها لحين الوفاء. وصفة التأبيد أو الدوام هنا مقررة لصالح الدولة دون المقرضين، حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤبد في أي وقت دون أن يكون الدائنين في ذلك حق الاعتراض .

ب- **القروض المؤقتة** : هي القروض التي تلتزم الجهة الإدارية المقترضة بالوفاء بها في الآجال والأوضاع الواردة في قانون إصدارها.

ويأخذ هذا النوع من القروض صورة قروض قصيرة، أو متوسطة، أو طويلة الأجل، تبعا للمعطيات والظروف التي دفعت الدولة إلى الاقتراض.

الفرع الثاني : التنظيم التقني للقروض العامة

تستلزم القروض العامة، منذ إصدارها إلى غاية الوفاء بها، عدة إجراءات قانونية وتنظيمات تقنية تتصل بعملية إصدار القرض وشروطها وأساليبها وانقضائها.

أولا: إصدار القرض العام

يقصد بإصدار القرض العام " **العملية التي بمقتضاها تحصل الدولة على المبالغ المكتتب بها عن طريق طرح سندات، يقوم الأفراد بالاكتتاب فيها وفقا للشروط التي ينص عليها التشريع الساري المفعول**"[2].

ويتطلب إصدار القروض صدور قانون من البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، ذلك أنها كالضرائب وسيلة يرد أصلها وفوائدها، التي تفرض بقانون[3].

ولإصدار القرض العام فإن ذلك يتضمن شروط ووسائل هي:

1- قيمة القرض العام: [4]

ويقصد به المبلغ الذي يصدر به وقيمة هذا المبلغ إما أن تكون محددة عند البداية وهو ما يسمى بالقرض محدد القيمة، وإما أن تكون غير محددة وهو ما يعرف بالقرض غير محدد القيمة.

أ- **القرض المحدد القيمة:** وذلك في حالة ما إذا حددت الدولة مسبقا حدا أعلى للمبلغ الذي تريد أن تقترضه.

ب- **القرض غير محدد القيمة:** وذلك في حالت لم تحدد الدولة أو الجهة الإدارية المقترضة مبلغا لذلك. وعادة ما تلجأ الدولة في هذه الحالة إلى تحديد مدة الاكتتاب ليتحدد مبلغ القرض لدى انتهائها.

[1] – محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص:79.
[2] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص:359.
[3] – المادة 122 من الدستور فقرة 15.
[4] – محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق،ص:81.

2- أنواع سندات القرض:

يأخذ القرض، لدى إصداره شكل سندات تتمثل عادة في [1]:

أ- **السندات الاسمية** : وهي تلك السندات التي يقيد اسم مالكها في سجل خاص للدين يحفظ في إدارة القروض العامة بوزارة المالية وتسلم إليه شهادة باسمه تثبت حقه تجاه الدولة. وتعتبر تلك الشهادات نفسها هي السندات الاسمية.

ب- **السندات لحاملها** : فهي تلك السندات التي لا يقيد اسم مالكها في سجل خاص، بل القاعدة أن حائز السند هو مالكه.

ج- **السندات المهجنة** : وتأخذ هذه السندات شكلا وسطا بين السندات الاسمية والسندات لحاملها. فهي تقترب من السندات الاسمية في ضرورة قيد اسم المكتتب فيها في سجل خاص، ولا تنتقل ملكيتها إلا بعد تغيير البيانات الواردة في السجل وتقترب من السندات لحاملها بالنسبة لتحصيل الفوائد.

3- اختيار طريقة الاكتتاب:

يمكن للدولة أن تلجأ إلى عدة طرق تقنية في سبيل الاكتتاب في السندات الحكومية، ويمكن أن تحدد هذه الطرق على النحو التالي [2]:

أ- **الاكتتاب العام المباشر**: وتتمثل هذه الطريقة في قيام الدولة بعرض سندات حكومية مباشرة إلى الجمهور للاكتتاب فيها، مع تحديد موعد بداية الاكتتاب ونهايته، والشروط والمزايا التي تمنح للمكتتبين.

ب- **الاكتتاب عن طريق البنوك**: وفي هذه الحالة تلعب البنوك دور الوسيط في تغطية القرض. عن طريق قيام الدولة ببيع سنداتها إلى البنوك مقابل عمولة تحصل عليها، تتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض والمبلغ الذي تدفعه للدولة عند شراء السندات. وتقوم البنوك ببيعها إلى الأفراد الراغبين في اقتناء هذه الأوراق المالية، على أن تحتفظ لديها بالسندات التي لم تتمكن من تصريفها في السوق.

ج- **البيع في البورصة** : تلجأ الدولة إلى بيع السندات في بورصة الأوراق المالية.

ثانيا : انقضاء القرض العام

يتم انقضاء القرض العام برد قيمته إلى المكتتبين. ويمكن إجمال طرق انقضاء الدين العمومي في عدة طرق رئيسية هي :

1- الوفاء:

يتم انقضاء القرض العام بالوفاء به تماما تجاه الجهة المقرضة، لدى حلول أجله بالنسبة للقروض العامة المؤقتة، أما القروض العامة المؤبدة فإن الوفاء بها يعود لإرادة الدولة وغالبا ما يتم ذلك على أقساط ودفعات [3].

---

[1] - محمد عباس محرزي، المرجع سابق،ص:362-364.

[2] - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:364-365.

[3] - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق،ص:83.

2- التثبيت:

ويقصد به قيام الدولة بتحويل القرض قصير الأجل، عندما يحل أجله إلى قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل، ويتم التثبيت عن طريق إصدار قرض متوسط الأجل أو طويل الأجل بنفس مبلغ القرض القصير الأجل، مع السماح لحملة سندات الأخير بالاكتتاب في القرض الجديد عن طريق تقديم أذونات الخزينة العمومية التي يملكونها، وعندئذ فإنه يتم تثبيت القرض قصير الأجل في الحدود التي يقبل فيها أصحاب السندات الاكتتاب في القرض الجديد .

وإذا لم يرغب حملة السندات قصيرة الأجل، الاكتتاب في القرض الجديد، فإن الدولة تكون ملزمة برد قيمة القرض[1].

3- التبديل:

يقصد بتحويل أو تبديل القرض العام إحلال قرض جديد بسعر فائدة منخفض محل قرض قديم بسعر فائدة مرتفع. وهذا التجديد في الدين، يترتب عليه عبء خدمة الدين على الخزينة العمومية ويتميز تبديل الدين بأن يوفر الوقت والجهد والمال .

وقد يكون التبديل إجباريا إذا قامت الدولة بتخفيض سعر الفائدة دون موافقة الدائنين. وهذا التبديل يضر بالسمعة المالية للدولة ويضعف الثقة فيها. وقد يكون التبديل اختياريا بأن تعلن الدولة رغبتها في تخفيض سعر الفائدة، ويكون لحاملي أذونات الخزينة حرية الاختيار إما أن يقبلوا تخفيض الفائدة وتبديل القرض، أو أن يسترد قيمة القرض الأصلي[2].

4- استهلاك القرض العام:

يقصد باستهلاك القرض العام سداد قيمته تدريجيا على عدة دفعات إلى حاملي سنداته خلال فترة معينة وفقا لما تقتضي به شروط الإصدار.

وسداد الدين العام سواء عن طريق الوفاء به دفعة واحدة أو استهلاكه تدريجيا على دفعات أمر لا غنى عنه إذا أرادت الدولة الاحتفاظ بثقة المقرضين في ائتمانها[3].

الفرع الثالث : الآثار الاقتصادية للقروض العامة

للقروض العامة آثارا واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي والتوازن الاقتصادي والإجمالي، وهي تعتبر من أدوات المالية العامة. وتمس آثار القروض العامة المتغيرات الرئيسية للاقتصاد الوطني. فتؤثر على مستوى الإنفاق العام والاستثمار العام على حساب الإنفاق والاستثمار الخاص، مما يؤثر بالتالي على مستوى الدخل الوطني. ومن هنا يمكن طرح آثار الاقتصادية للقروض العامة كما يلي :

---

1 - محمد عباس محرزي، مرجع سابق،ص:366.

2 - محمد عباس محرزي، المرجع سابق،ص:367.

3 - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق،ص:83-84.

أولا : أثر القروض على الاستهلاك والادخار.

تؤثر القروض العامة على الاستهلاك والادخار من خلال ما تؤدي إليه من إعادة توزيع الدخل القومي. وعادة ما يتم هذا التوزيع لصالح الميل للادخار على حساب الاستهلاك فالقروض تمنح العديد من المزايا والضمانات والتسهيلات لصغر المدخرين، من أجل تشجيعهم على الادخار والاكتتاب في سندات القروض العامة ومن جهة نظر صغار المدخرين، يكون توظيف مدخراقم في السندات الحكومية أكثر سهولة وأمنا وأقل خطرا من توظيفها في السندات الخاصة. مما يؤدي إلى رفع الميل للادخار وانخفاض الميل للاستهلاك. وبمعنى آخر، فإن الأفراد عادة ما يفضلون الاكتتاب في سندات القروض العمة من مدخراقم المعدة للاستثمار، على زيادة الادخار على حساب الاستهلاك .[1]

ثانيا : أثر القروض على الاستثمار

يترتب على عقد القروض، وما يتبعه من دفع فوائد منتظمة وأصل الدين إلى المقترضين، انخفاض الأرباح المحتملة، ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال، وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار. وكذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة جذب للأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة. وارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص بالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة، مما يسبب ضررا معتبرا بالاستثمارات الخاصة.[2]

ثالثا : أثر القروض على زيادة الكتلة النقدية

تقترن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول ويترتب على ذلك، أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل فإنها تحدث آثارا تضخمية بالغة الخطورة. ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة فاكتتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود، يتم ذلك على النحو التالي :

- حينما يقوم البنك التجاري بالاكتتاب في القروض العامة فإنه يفعل ذلك عن طريق إصدار نقود جديدة.
- تؤدي إعادة خصم سندات الخزينة لدى البنك المركزي إلى زيادة الكتلة النقدية.
- تقوم، عادة، البنوك التجارية التي تكتتب في السندات الحكومية بخلق ودائع ائتمانية جديدة مقابل ما يدخل محفظتها المالية من سندات.
- قد يحدث أن تترك الدولة المبالغ التي اقترضتها من البنوك التجارية لدى هذه البنوك في شكل وديعة على أن تقوم باستخدامها في الوفاء بالتزاماتها وفي هذه الحالة يكون النظام المصرفي ككل قد أكتتب في القروض العامة بنقود كتابية إضافية.[3]

[1] - محمد عباس محرزي، المرجع سابق،ص:371
[2] - محمد عباس محرزي، المرجع سابق،ص:371
[3] - محمد عباس محرزي، المرجع سابق،ص:372

رابعا: أثر القروض في توزيع العبء المالي العام.

يوزع القرض العبء المالي له بين المقرضين والمكلفين بالضرائب كما أن يترتب نوعين من الأعباء:

- **النوع الأول** : عبء على الخزينة العمومية للدولة أي التزامات التي تقدمها الدولة للمكتتبين في القرض العام ويسمى هذا العبء "**بالعبء المالي للقرض**" .
- **النوع الثاني** : فهو عبء على الاقتصاد الوطني أي مدى ثقل القرض على الحياة اقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد ويعرف هذا العبء "**بالعبء الاقتصادي للقرض**" فالقرض هذا لا يلقى فقط عبئا اقتصاديا على الاقتصاد الوطني، بل يوزعه على الفئات المختلفة، مما يؤثر على الإنتاجية الوطنية والرفاهية الاقتصادي

ومنه فإن العبء المالي للقرض يتحمله الجيل الحالي المتمثل في المقرضين وتضحياهم، والأجيال المستقبلة المتمثلة في المكلفين بدفع الضرائب المفروضة عليهم.

الفرع الرابع : تحليل المديونية الجزائرية

أولا: تطور المديونية الخارجية

لقد تميزت المرحلة الممتدة من 1990 إلى 2001 بالتقلب المستمر لأسعار البترول في السوق العالمية ، وانخفاض مستويات الطلب عليه ، وتميزت بتحول الاقتصاد الجزائري من اقتصاد موجه ومخطط إلى اقتصاد السوق ، وظهور التكتلات الاقتصادية وسعي الجزائر إلى الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وما يستوجب ذلك من إصلاحات جمركية وضريبية ومصرفية ، واعتماد آجال تسديد أقساط الديون الخارجية في إطار برنامج التعديل الهيكلي التي يغطي الفترة من 1994 إلى 1998 والتي كانت ترمي إلى استعادة النمو الاقتصادي وتعميق الإصلاح الهيكلي [1] .

ومن الجدول رقم(04) يتضح أن متوسط حجم الديون الخارجية قد قدرت بحوالي 30 مليار دولار خلال فترة برنامج التعديل الهيكلي ، ويرجع تفسير هذه الزيادة إلى تأجيل سداد حوالي 50% من الديون الخارجية ، بسبب إعادة جدولة الديون مع كل من نادي باريس ولندن كما تنص عليه الاتفاقية المبرمة مع مؤسسات النقد الدولية .

وبعد الانتهاء من برنامج الاتفاق تقلصت الديون الخارجية إلى 22.5 مليار دولار سنة 2001 مسجلة تراجعا قياسيا بقيمة 7.9 مليار دولار عن سنة 1998 ، أين قدرت الديون الخارجية بـ 30.47 مليار دولار ، ويعزي هذا التراجع في حجم المديونية إلى الفسحة المالية نتيجة تحسن أسعار المحروقات ، ونجد أن الديون قصيرة الأجل في سنة 2001 لم تتجاوز نسبة 1% من إجمالي الديون الخارجية [2] .

[1] - مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، **واقع النظام المصرفي الجزائري والسياسة النقدية في ضل الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة في الجزائر**، مذكر تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي زيان عاشور الجلفة، الجزائر،2004-2005،ص:119.

[2] - مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:120.

جدول رقم (04) تطور المديونية الخارجية للجزائر في الفترة 1993-2001

الوحدة : مليار دولار

البيـــــــان	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
قروض متوسطة وطويلة الأجل	25	28.9	31.3	33.23	31.0	30.3	28.14	25.1	22.31
قروض قصيرة الأجل	0.7	0.6	0.26	0.26	0.2	0.2	0.18	0.18	0.26
مجمـــوع القـــروض الخارجية	2.07	29.5	31.6	33.65	31.2	30.5	28.32	25.27	22.57

المصدر : مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق ،مرجع سابق، ص: 120

وعليه فإن النتائج المسجلة في مجال تسديد الديون الخارجية تحسنت بفضل استقرار العلاقة بين الديون، والصادرات ، وتبقى حصة الدولار الأمريكي تمثل أكبر حجم من الديون الخارجية بحوالي 42%.

أما في الأشهر الأولى لسنة 2006 فقد بدأت الديون الخارجية في الانخفاض حيث ستصل إلة أقل من 14 مليار دولار[1] وهذا راجع للتدابير المتخذة من طرف رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة لتسديد الديون الخارجية، وكذالك لتحسن أسعر النفط التي وصلت إلى أكثر من 70 دولار للبرميل.

وفي الجدول رقم(05) مؤشرات الوضعية الخارجية حيث نرى تطور الصادرات والواردات وتطور الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

[1] – عبد العزيز بوتفليقة، خطاب موجه للأمة ، مارس2006.

الجدول رقم (05) مؤشرات الوضعية الخارجية

الوحدة : مليار دولار

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
صادرات السلع والخدمات	13.97	14.89	10.88	13.04	22.56	20.00	20.01	26.03
بما فيها المحروقات	12.67	13.18	9.77	11.91	11.06	18.53	18.11	23.95
واردات السلع والخدمات	11.24	10.28	10.85	11.52	11.71	11.92	14.49	16.25
بما فيها البضائع	9.09	8.13	8.63	8.96	9.35	9.48	12.01	13.32
الميزان التجاري	1.26	3.45	0.91-	0.02	8.93	7.06	4.36	8.84
القروض	1.82	1.69	1.83	1.08	0.80	0.91	1.60	-
التمويلات الإستثنائية	4.47	3.15	0.99	0.39	0.04	0.00	0.00	0.00
دعم ميزان المدفوعات	0.94	0.93	0.47	0.39	0.04	0.00	0.00	0.00
إعادة الجدولة	3.53	2.22	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
الاحتياطات	4.38	8.27	6.99	4.72	12.18	18.03	23.13	32.94
الاحتياطات على إستراد السلع والخدمات	4.67	9.66	7.73	4.92	12.48	18.20	19.16	24.33
نسبة خدمة الدين %	.30.9	30.30	51.10	40.26	20.30	22.80	22.63	17.88

المصدر: مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق، ص:121

ثانيا : خدمات الدين الخارجي

عند التطرق إلى خدمة المديونية (العلاقة بين التسديدات وعائدات التصدير) خلال الفترة الممتدة مـــن 1991 إلى 2001 لوجد أن نسبة خدمة الديون إلى إيرادات الصادرات من السلع والخدمات تعبر عن الثقل المفرط لخدمـــة المديونية ، والتي اتسمت بالتزايد الثابت حتى سنة 1993 ، أين وصلت إلى نسبة 82.2% وأن عملية إعادة الجدولة مع كل من نادي باريس ولندن في إطار برنامج التعديل الهيكلي قد سمحت بالتقليل من خدمـــة الـــدين في ســـنوات 1994 -1998 حيث انخفضت في نهاية الفترة إلى 5.2 مليار دولار أي نسبة 48% رغم الانخفاض المحســـوس في أسعار المحروقات سنة 1998[1] وكل هذا حسب الجدول رقم(06) .

[1] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ص:121.

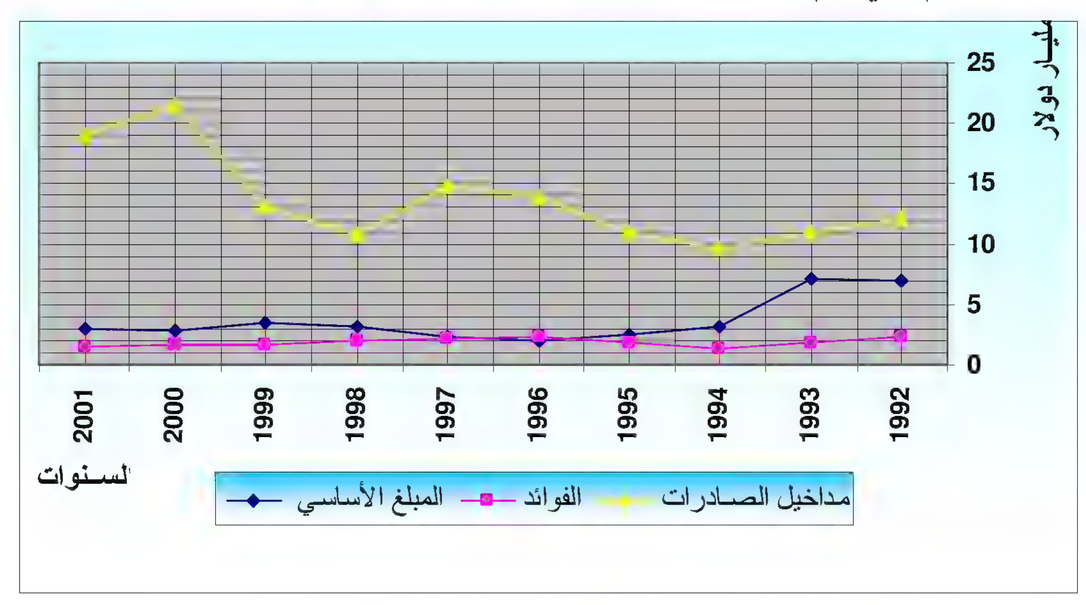
جدول رقم(06) تطور خدمات الدين الخارجي للفترة 1992-2001

الوحدة : مليار دولار

البيان	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
المبلغ الأساسي	7.0	7.2	3.13	2.47	2.02	2.35	3.2	3.4	2.82	2.99
الفوائد	2.3	1.9	1.39	1.77	2.26	2.11	1.98	1.72	1.68	1.47
مجموع خدمات الدين الخارجي	9.3	9.1	4.52	4.24	4.28	4.46	5.18	5.12	4.5	4.46
مداخيل الصادرات	12.1	11.0	9.6	10.9	13.9	14.7	10.8	13.1	21.6	19.1
خدمات الدين/قيمة الصادرات%	76.5	82.2	47.1	38.8	30.9	30.3	48.0	39.1	20.8	23.4

المصدر: مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق : ص122.

رسم بياني رقم (02) ين مداخيل الصادرات وتطور قيمة الديون والفوائد



المصدر: مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق : ص122.

و إن تفسير النسب المرتفعة في خدمات الدين التي سجلت في 1998 (48%) و1999 (39%) فذلك بسبب الانخفاض المفاجئ لأسعار المحروقات حيث بلغ 18 دولار للبرميل الواحد في 1998 أما نسبة خدمات الدين سنة 2001 والمقدرة بـ 23.4 % مقابل 20.8% سنة 2000 إنما يعود إلى انخفاض عائدات الصادرات [1].

[1] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:122.

المطلب الثاني : الإصدار النقدي الجديد

إن الإصدار النقدي الجديد من الموارد الاستثنائية لتمويل الميزانية العامة للدولة وكذلك لسد العجز إن حدث، وللإصدار النقدي أهمية كبيرة، وآثار وفرضيات يتم عليها.

الفرع الأول :أهمية الإصدار النقدي

إذا لم تستطع الدولة أن تسد عجز موازنتها، سواء باللجوء إلى الضرائب والرسوم أو بالحصول على القروض العامة لتغطية نفقاتها والنهوض بأعبائها، فإنها تعمد إلى سد ذلك العجز عن طريق الوسائل النقدية التي تدعى لدى العامة:"طبع العملة"، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد، وهذا الإصدار يتولد عنه ما يعرف **بالتضخم المالي** الذي يفضي بالضرورة إلى **التضخم النقدي** .

الفرع الثاني : آثار والفرضيات التي يتم عليها الإصدار النقدي .

أولا : آثار وقيود الإصدار النقدي.

يكون التمويل بالإصدار النقدي محايدا لما يؤدي الارتفاع الظرفي في الكتلة النقدية إلى ارتفاع متناسب تماما في الأسعار دون أن يمس ذلك في المتغيرات الحقيقية.

وتكمن المشكلة في أن حيادية النقد لا تعني بالضرورة الحيادية العالية التي تتعلق بعدم تغير مخزون رأسمال أو النسبة بين رأس المال –العمل أو الاستهلاك الحقيقي لكل ساكن، عندما يحدث تغير في نمو النقود الخارجية .

ويمكن لنمو معدل الكتلة النقدية أن تكون له آثار على المتغيرات الحقيقية للاقتصاد. فالعجز الممول بالنقد الخارجي يمكن أن لا يكون محايدا (إذا كان عرض النقود ليس معروفا تماما للأعوان)، ويمكن أن يكون بشكل أكبر غير عالي الحيادية منذ اللحظة التي تظهر فيها أثاره على المتغيرات الحقيقية. وتعتمد هذه الآثار عموما على أثر نمو الكتلة النقدية على معدلات الفائدة الاسمية. لأن هذه الأخيرة يمكن أن تؤدي إلى تدهور في الأسعار النسبية التي من شأنها تغيير التوازن والنمو الاقتصادي. وعادة ما يكون هناك تخوف من هذا الأسلوب كونه يؤثر على العرض النقدي مكن جهة ومنه تظهر الضغوط التضخمية، ولهذا نجد كثير من الدول تضع قيودا هيكلية وتنظيمية على اللجوء إليه.

ففي الجزائر تقرر المادة 46 من الأمر رقم 03- 11 [1] المتعلق بالنقد والقرض ما يلي :

" يمكن لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة مكشوفات بالحساب الجاري لا يمكن أن تتجاوز مدتها الكاملة 240 يوما متتالية أو غير متتال أثناء سنة تقويمية، وذلك على أساس تعاقدي، وفي حدود حد أقصى يعادل عشرة في المائة (10%) من الإيرادات العادية للدولة، المثبتة خلال السنة الميزانية السابقة.

وتقضي المكشوفات المرخص بها إلى تقاضي عمولة إدارة تحدد نسبتها وكيفياتها بالاتفاق مع الوزير المكلف بالمالية. ويجب تسديد هذه التسبيقات قبل نهاية كل سنة مالية.كما يرخص لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة العمومية وبصفة استثنائية، تسبيقا يوجه حصريا للتسيير النشط للمديونية العمومية الخارجية .

[1] – المادة 46 من أمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض

وتحدد كيفيات هذا التسبيق وتسديده، لاسيما جدول استحقاق التسديد، عن طريق اتفاقية بين البنك المركزي والخزينة العمومية، وبعد الاستماع إلى مجلس النقد والقرض يخطر رئيس الجمهورية بذلك[1] .

ثانيا : الفرضيات التي يتم عليه الإصدار النقدي

بالرغم من الآثار التي يحدثها الإصدار النقدي، لابد من التمييز بين ثلاث فرضيات يتم على أساسها الإصدار النقدي :

1 – الفرضية الأولى.

هي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف تجد مقابلا لها في زيادة سريعة للإنتاج. وفي هذه الحالة لا تكون هناك أية أثار تضخمية لأن العرض بإمكانه أن يستجيب لزيادة الطلب.

2– الفرضية الثانية.

هي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف تكتتر أو تدخر، وفي هذه الحالة لا تكون هناك أثار تضخمية لأن ليس هناك ارتفاع الطلب إلا أن هذا يبقى مؤقتا، إذ هناك احتمال ضخ هذه المبالغ في أي لحظة في القنوات الاقتصادية مما يؤدي إلى ارتفاع مباشر وسريع في الطلب مما يؤدي إلى إحداث صدمة تضخمية ليس بالسهل تقدير انعكاساتها على مجرى الحياة الاقتصادية.

3– الفرضية الثالثة.

وهي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف توزع في شكل ارتفاع في المداخيل بما يؤدي إلى زيادة الحاجات الاستهلاكية والطلب عليها، وينتج عن ذلك تسارع في ارتفاع الأسعار. ومثل هذا الارتفاع يجعل المنتجات المحلية أقل تنافسية، ويؤدي بالتالي إلى انخفاض الصادرات. إذا كان هذا التضخم ذو معدلات مرتفعة فإنه يعمل على تثبيط العمل الإنتاجي ويزيد من الأرباح الناجمة عن المضاربة مما يؤدي في ذات الوقت إلى ارتفاع معدلات البطالة.

المطلب الثالث : تطور الكتلة النقدية .

إن من نتائج لجوء الدولة إلى القروض من البنك المركزي، أو طبع العملة في إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد، يتولد عنه ما يعرف بالتضخم المالي الذي يفضي بالضرورة إلى التضخم النقدي .

الفرع الأول : تطور مؤشرات الكتلة النقدية

كان من أهداف برنامج التثبيت والتعديل الهيكلي الذي أبرمته الجزائر مع مؤسسات النقد الدولية خلال الفترة 1994-1998 هو التحكم في نمو التوسع النقدي بما يخدم التوازنات الاقتصادية الكلية من خلال رفع أسعار الفائدة الاسمية ، بهدف تحقيق تخفيض معدل نمو الكتلة النقدية من 21% إلى 14% خلال فترة البرنامج[2].

[1] – المادة 46 من أمر رقم 03-11 ، مرجع سابق.

[2] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:111.

ومن الجدول رقم(07) نلاحظ أن التزام السلطات الجزائرية لبنود الاتفاق ،قد سمح بتحقيق الهدف ، فمتوسط معدل نمو الكتلة النقدية بلغ 14.9 % خلال الفترة 94-1998 ، لتنخفض هذه النسبة إلى13% سنة 2000 ، ويرجع تفسير سبب تقلص النمو هو إتباع الجزائر خلال هذه الفترة سياسة تقشف صارمة ، تمثلت في تخفيض **عجز الميزانية** ، تجميد أجور العمال ، تخفيض العملة وتقليص حجم الإنفاق العام بالحد من تمويل الاستثمارات العمومية المنتجة .

أما ارتفاع حجم السيولة المحلية الخاصة M2 في سنة 2001 إلى 2071.8 مليار دج مقابل 1659.3 مليار دج في سنة 2000 ، أي نمو للكتلة النقدية بنسبة 24.9 % ، إنما يرجع تفسير ذلك إلى عاملين أساسيين هما[1]:

- الزيادة في الأرصدة النقدية الصافية الخارجية كما في الجدول رقم (07).
- الانطلاقة في تنفيذ برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي أقره رئيس الجمهورية في أفريل 2001 حيث خصص له مبلغ بحوالي 520مليار دج لمدة متوسطة تمتد إلى ثلاث سنوات ، إبتداء من أفريل 2001 إلى أفريل 2004.

جدول رقم (07) تطور الكتلة النقدية في الفترة 1993-2001

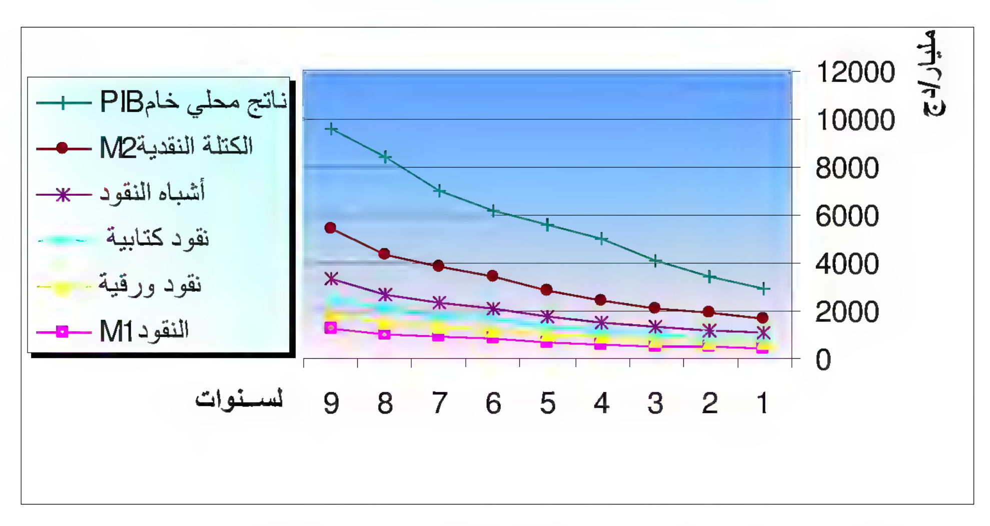
الوحدة : مليار دج

السنة	النقودM1	نقود ورقية	نقود كتابية	أشباه النقود	الكتلة النقديةM2	معدل النمو %M2	ناتج محلي خامPIB	معدل النمو %PIB
1993	446.9	211.3	235.6	180.5	627.4	21.6	1189.7	10.7
1994	475.9	223.0	252.9	247.7	723.6	15.3	1487.4	25.0
1995	519.1	249.8	269.3	280.5	799.6	10.5	2002.6	34.6
1996	595.2	290.6	304.6	324.4	919.6	15.0	2564.7	28.1
1997	671.6	337.7	333.9	409.9	1082	17.6	2780.2	8.4
1998	813.7	390.8	422.9	474.2	1288	19.1	2810.1	1.1
1999	889.8	440.3	449.5	578.6	1468	14.0	3215.2	14.4
2000	1041.4	485.0	556.4	617.9	1659	13.0	4078.8	26.9
2001	1235.6	577.3	658.3	836.2	2072	24.9	4222.1	03.5

المصدر: مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق، ص:112.

[1] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:112.

رسم بياني رقم (03) يمثل تطور الكتلة النقدية في الفترة 1993-2001



المصدر: مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق : 112.

وعرفت الكتلة النقدية في الجزائر منذ بداية السنة 2004 ارتفاعا ، وهو ما يكشف توجه السلطات العمومية إلى سحب المزيد من النقود في الوقت الذي تعرف فيه العائدات النفطية ارتفاعا غير مسبق إلا أن مثل هذه الظاهرة يمكن أن تكون لها مضاعفات سلبية لا سيما وأنها لا تقابل بإنتاج فعلي للسلع والخدمات ، بل غالبا ما تلجأ الجزائر في فترات الرخاء المالي إلى زيادة كبيرة في وارداتها خاصة مع اعتماد مخطط الإنعاش الاقتصادي بصيغة جديدة للفترة 2005 و 2009 ، وعليه فإن الكتلة النقدية تقدر حاليا حسب تقديرات بنك الجزائر بحوالي 850 ألف مليار دينار ، أي قرابة 12 مليار دولار يتم تداولها خارج الأطر والدوائر الرسمية ، وقد بلغت الكتلة النقدية خلال أربعة أشهر من السنة 2004 بـ 835482 مليار دينار أو ما يعادل 11.61 مليار دولار مقابل 828564 مليار دينار خلال الثلاثي الأول من السنة 2004 .[1]

ومن خلال الكتلة النقدية كما يوضح الجدول رقم (08) هناك ارتفاع في الودائع لأجل أشباه النقود حيث بلغت 40.3% سنة 2001 ، في حين كانت النسبة 28.8% سنة 1993.

أما النقود الكتابية أو الودائع تحت الطلب فعرفت تراجعا ، حيث لم تعد تمثل إلا 31.8 % من إجمالي الكتلة النقدية سنة 2001 ، بعدما كانت تمثل 37.5% سنة 1993 في حين عرفت النقود الورقية شبه استقرار خلال الفترة 1994-2000 لتسجل انخفاضا طفيفا سنة 2001 ، إذ لم تعد تمثل سوى 27.9% من مجموع الكتلة النقدية .وبلغت أشباه النقود في سنة 2001 نسبة 40.3 % ، وتفسير ذلك لا يتعلق بنجاعة الجهاز المصرفي أو تغير للسلوك الاقتصادي للأفراد والمؤسسات بقدر ما

[1] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:113.

كان يتعلق ذلك بإجراءات برنامج التعديل الهيكلي ، كالتحكم في الكتلة النقدية تراجع معدل التضخم ، واستقرار سعر صرف الدينار ، الأمر الذي سمح بالتعامل بمعدلات فوائد حقيقية موجبة [1] .

الجدول رقم(08) هيكل الكتلة النقدية % الفترة 1993-2001

التعيين	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
نقود ورقية	33.7	30.8	31.2	31.6	31.2	30.2	30.0	29.3	27.9
نقود كتابية	37.5	35.0	33.7	33.1	30.9	32.5	30.5	33.5	31.8
أشباه النقود	28.8	34.2	35.1	35.3	37.9	40.0	39.5	37.2	40.3
الكتلة النقدية	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100

المصدر: مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:114.

الفرع الثاني: عناصر مكونات الكتلة النقدية

عرفت تغطية الكتلة النقدية بالذهب والعملات الصعبة تصاعدا فقد بلغت الأرصدة النقدية الصافية 26.3 مليار دج سنة 1995 لتتضاعف خمس مرات فتبلغ 133.9 مليار دج في 1996 كما هو مبين في الجدول رقم (09) كما بلغت الأرصدة النقدية الصافية 310.7 مليار دج سنة 20014 مقابل 775.9 مليار دج سنة 2000 أي زيادة بنسبة 68.9% وتفسير ذلك يعود إلى التحسن في احتياطات الصرف واحتياطي الذهب[2] .

[1] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:113.
[2] – مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، المرجع سابق ، ص:114.

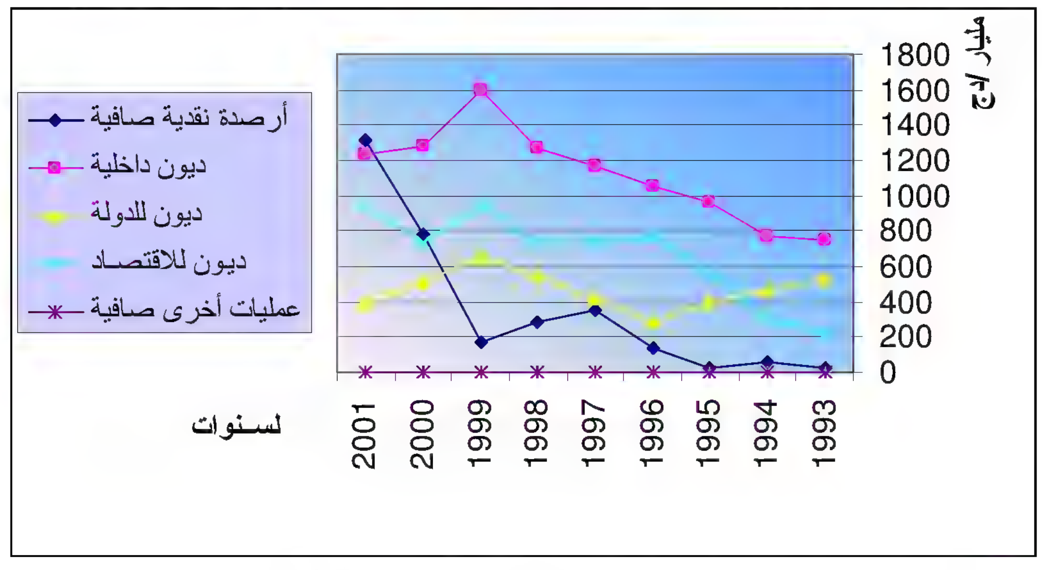
جدول رقم (09) تطور عناصر مكونات الكتلة النقدية (1993-2001)

الوحدة : مليار دج

السنة	أرصدة نقدية صافية	ديون داخلية	ديون للدولة	ديون للاقتصاد	عمليات أخرى صافية
1993	19.6	748.1	527.8	220.3	-140.3
1994	60.4	774.3	468.5	305.8	-111.1
1995	26.3	967.1	401.5	565.6	-193.8
1996	133.9	1054.3	282.2	772.1	-268.6
1997	350.3	1164.9	423.6	741.3	-433.7
1998	280.7	1273.4	542.3	731.1	-266.2
1999	169.6	1593.8	658.7	935.1	-295.0
2000	775.9	1282.9	506.6	731.2	-399.5
2001	1310.7	1234.1	394.7	935.1	-473.0

المصدر : مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:**114**.

رسم بياني رقم (04) يمثل تطور عناصر مكونات الكتلة النقدية (1993-2001)



المصدر : مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، مرجع سابق ، ص:**114**.

ومن خلال ما سبق التطرق إليه نرى أن الدولة تعتمد في تمويل الميزانية العامة على العديد من مصادر التمويل اللازمة لسد نفقاتها وهذه الموارد متعددة.

منها إيرادات الدولة الاقتصادية، وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل الخدمات التي تقدمها للأفراد ويحصلون على نفع منها، سواء كان نفعا عاما أو خاصا. وهي بذلك تشمل دخل أملاك الدولة العامة والخاصة، وحصيلة الرسوم .

وبالإضافة إلى مصادر التمويل توجد الضرائب التي هي من أقدم وأهم مصادر الإيرادات العامة. وقد مثلت الضريبة خلال فترات طويلة العنصر الأساسي في الأعمال والدراسات العلمية المالية .

وكذلك تمثل الجباية البترولية في الجزائر كمصدر مهم في تمويل الموازنة العامة للدولة فهي من أكبر مصادر تمويل الدولة، حيث تحصل الدولة على الضرائب الناتجة من أرباح الشركات، من الضرائب على النتائج، والأتاوات. وكل هذه الجباية مربوطة بكمية الإنتاج وتحسن أسعار النفط في الأسواق العالمية. و إن الجباية البترولية في الاقتصاد الجزائري دور مهم فهي حيث أن أغلب الصادرات الجزائرية هي من المحروقات والتي تمثل حوالي 95% من الصادرات الجزائرية نحوى الخارج، وأن الجباية البترولية تمول أكبر نسبة في مصادر تمويل الميزانية العامة للدولة.

إضافة للموارد العادية، هناك موارد أخرى للميزانية العامة للدولة تدعى بالموارد الاستثنائية، مثل القروض التي تحصل عليها الدولة من الداخل أو القروض الخارجية، ويعتبر القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة، وهو من الإيرادات الائتمانية فقد تحتاج الدولة إلى تغطية نفقاتها المتزايدة، بعد أن تكون قد استنفذت كافة إيراداتها العادية.

وإذا لم تستطع الدولة أن تسد عجز موازنتها، سواء باللجوء إلى الضرائب والرسوم أو بالحصول على القروض العامة لتغطية نفقاتها والنهوض بأعبائها، فإنها تعمد إلى سد ذلك العجز عن طريق الوسائل النقدية التي تدعى لدى العامة:"طبع العملة"، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد.

القسم الثاني

الفصل الرابع: دراسة الميزانية العامة

لقد تطور مفهوم الميزانية العامة، لتصبح المرآة التي تعكس السياسة المالية والاقتصادية للدولة. ولما كانت هذه السياسات الحكومية هي السبيل لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، كان على السلطات التشريعية بكونها ممثلة لأفراد المجتمع، مسؤولية التحقق من سلامة هذه السياسات ومراقبة تنفيذها.

ومن هنا كانت للميزانية العامة للدولة أهمية أساسية، حيث تعتبر كحلقة أساسية من حلقات الوصل بين مسؤوليات السلطة التنفيذية والتشريعية . ويطلق لفظ الميزانية العامة على المراحل المتعاقبة والمتداخلة التي تمر ميزانية الدولة، تحقيقا للمسؤوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية.

وفي هذا الإطار سيتم التطرق في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة**
- **المبحث الثاني :إعداد الميزانية العامة للدولة**
- **المبحث الثالث : اعتماد الميزانية العامة للدولة**
- **المبحث الرابع : تنفيذ الميزانية العامة للدولة**
- **المبحث الخامس: عجز الميزانية العامة (سياسة العجز الموازني)**

المبحث الأول: مفهوم الميزانية العامة

اختلفت التعاريف الخاصة بالموازنة، سواء كان هذا التعريف قد ورد في تشريعات الدول الأجنبية أو العربية، أو في تعريفات المؤتمرات والندوات العلمية، وامتازت الميزانية العامة بخصـــائص وأهميـــة في مختلـــف النـــواحي السياســـة والاقتصادية.

المطلب الأول: تعريف الميزانية العامة

كغيرها من المصطلحات المتعلقة بعلم الاقتصاد عرفت الميزانية العامة عدة تعريفات، وفيما يلي بعض الأمثلة علـــى تعريف الموازنة:

فقد عرف القانون **الفرنسي** موازنة الدولة بأنها " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية .

وعرفها القانون **البلجيكي** الموازنة بأنها "بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية".

أما القانون **الأمريكي** موازنة الدولة بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراح الجباية المبسطة فيها"[1].

كما تعرف ميزانية الدولة على أنها التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القـــادة تحقيق لأهداف المجتمع [2].

وقد أوردت تشريعات بعض الدول العربية تعاريف لموازنة الدولة منها [3]:

الأردن: عرف قانون الموازنة رقم (39) سنة 1962 الموازنة بأنها " المنهاج المفصل لحكومة المملكة الأردنية الهاشمية من الناحية المالية، وتعني الإيرادات والنفقات المقدرة لسنة مالية معينة".

سوريا: عرف القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 92 لعلم 1967 الموازنة العامة للدولة في المادة (2) منه بأنها " الخطة المالية الأساسية لتنفيذ الخطة الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بيانها العام والتفصيلي".

مصر: عرف قانون الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973 الموازنة العامة بأنها " هي البرنامج المالي للخطة عـــن ســـنة مالية مقبلة، لتحقيق أهداف معينة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة".

لبنان: عرف قانون المحاسبة العمومية في لبنان بأن الموازنة " صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن ســـنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق".

---

[1] – حسن عواضة، **المالية العامة "دراسة مقارنة"** ،دار النهضة العربية، بيروت لبنان، الطبعة05، 1981،ص:04.

[2] – حامد عبد المجيد دراز / سميرة إبراهيم أيوب ، **مبادئ المالية العامة** ، الدار الجامعية ،مصر، 2002،ص:52.

[3] –فهمي محمود شكري ، **الموازنة العامة (ماضيها وحاضرها ومستقبلها)**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،لبنان،1990،ص:29.

ويمكن تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها "**وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية، لإشباع الحاجات العامة، والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة، عادة تكون سنة** " .

فالميزانية " **تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها**"[1]. وهي نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لرخصة من السلطة التشريعية .

وبناء عليه فإن مفهوم الميزانية العامة إنما يقوم على مجموعة من الأركان والعناصر تتمثل فيمايلي[2]:

أ- الميزانية العام تقدير أرقام مبالغ كل من النفقات والإيرادات العامة للسنة المقبلة، حيث أنها بيان مفصل عن النفقات العامة بما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تسند إلى عنصر التوقع.

ب- الميزانية العامة وثيقة مالية تعدها السلطة التنفيذية وتجيزها السلطة التشريعية بموجب قانون.

ج- تعد الميزانية-عادة- لتنفيذها خلال سنة مقبلة، وهو ما يميزها عن الحساب الختامي.

وفي كتب المالية جاءت تعاريف للموازنة تتماشى مع النظرة الحديثة لمفهوم الموازنة وعلاقته بسياسة وظائف الدولة، ومن أمثلة هذه التعاريف [3]:

" الميزانية العامة للدولة عبارة عن وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، أما حسب الأهداف فتعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة زمنية، وأما الأرقام فتعتبر عما تعتزم الدولة إنفاقه على هذه الأهداف وما يتوقع تحصيله من مختلف مواردها خلال الفترة الزمنية عينها وهي تحدد عادة سنة من الزمن".

وتهدف الميزانية العامة إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات لفترة مقبلة هي عادة سنة، وبهذا المعنى تختلف عن حسابها الختامي فالميزانية العامة تحتوي على تقديرات تتعلق بفترة مقبلة، في حين أن الحساب الختامي للموازنة عبارة عن بيان للنفقات التي أنفقت فعلا وللإيرادات التي حصلت فعلا.

المطلب الثاني :عناصر الميزانية العامة

باعتبار الميزانية العامة نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة التشريعية ، يتضح أن الميزانية العامة تعتمد على خصائص هي :

الفرع الأول : الميزانية نظرة توقعية مستقبلية

تعتبر الميزانية سجلا لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية محددة تقدر عادة بسنة واحدة، وتعكس بما تتضمنه من نفقات وإيرادات والمبالغ المرصودة لكل منهما، برنامج عمل الحكومة في الفترة المستقبلية على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإذا ما قررت الحكومة مثلا زيادة الاعتمادات الخاصة بالدفاع في الميزانية، فذلك يعكس سياسة حكومية إزاء ما قد تتعرض له الدولة من تهديدات خارجية[4].

---

[1] – المادة 6 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الجزائري.

[2] – محمد صغير بعلي/يسرى أبو العلا، **المالية العامة** ، دار العلوم ، عنابة الجزائر،2003،ص:86.

[3] – باهر محمد عتلم ناشد ، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعية الجديدة للنشر ، مصر ، 2000،ص:275.

[4] – سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي** ، مكتبة الآداب بالقاهرة، مصر الطبعة05، 1998، ص:198-199.

الفرع الثاني : الميزانية تتطلب الإقرار أو الإجازة

تختص السلطة التشريعية باعتماد الميزانية، أي بالموافقة على نظرة الحكومة التوقعية للنفقات والإيرادات عن عام مقبل، فلا تستطيع الحكومة أن تقوم بتنفيذ الميزانية إلا تم إيجازها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الإجازة.

وحق البرلمان في إجازة الميزانية من المبادئ الدستورية المستقرة في النظم السياسية المعصرة ويعد هذا الحق أقوى الحقوق التي تتمتع بها السلطة التشريعية إذ بواسطتها تستطيع هذه الأخيرة مراقبة الأعمال الحكومية في جميع المجالات[1].

الفرع الثالث : الميزانية العامة كأداة لقيام الدولة بدورها

الميزانية العامة هي برنامج العمل الذي تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة وهي ليت عبارة عن ما أنجزته الدولة من أعمال وأرقام مستخرجة من دفاتر وحسابات الحكومة، بل هي برنامج العمل الذي تلتزم الحكومة بتنفيذه في السنة المقبلة مع وضع إمكانية التغيير فهي توضح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها[2].

المطلب الثالث : أهمية الميزانية العامة

تظهر أهمية الميزانية العامة في مختلف النواحي خاصة السياسة والاقتصادية.

الفرع الأول : أهمية الميزانية العامة من الناحية السياسية

يشكل إعداد الميزانية واعتمادها مجالا حساسا من الناحية السياسية، حيث تعتبر وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثر على عمل الحكومة سواء من حيث تعديلها أو حتى رفضها حتى تضطر الحكومة لإتباع نهج سياسي معين تحقيقا لبعض الأهداف : السياسية والاجتماعية[3].

الفرع الثاني : أهمية الميزانية العامة من الناحية الاقتصادية

تعكس الميزانية العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي أداة تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي حيث لم تعد الميزانية أرقاما وكميات كما كان في المفهوم التقليدي، بل لها آثارها في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكامل فروعه وقطاعاته.

فالميزانية العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية. فغالبا ما تستخدم الدولة الميزانية العامة ومحتوياتها (النفقات والإيرادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الميزانية) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وانكماش وانتعاش،... بحيث يصبح من المتعذر فصل الميزانية العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادي[4].

[1] – سوزي عدلي ناشد، المرجع السابق،ص:275.

[2] – حسين الصغير ، **دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية**، دار المحمدية الجزائر، 1996،ص:25.

[3] – محمد صغير بعلي/يسرى أبو العلا، مرجع سابق ،ص: 89.

[4] – اعاد حمود التحيسي ، **المالية العامة والتشريع الضريبي** ، دار الثقافة بعمان ، الأردن ، 2000،ص:93.

المطلب الرابع: التمييز بين الميزانية العامة والصور الأخرى من الميزانيات

الفرع الأول: التمييز بين الميزانية العامة والميزانية الخاصة

كلاهما نظرة توقعية مستقبلية وعادة تكون في فترة سنة، لكنهما يختلفان في:

- النظرة التوقعية للميزانية العامة تكون نظرة عامة أما بالنسبة للميزانية الخاصة تكون نضرة خاصة.
- أهم ميزة وهي وجود الترخيص حيث الميزانية العامة يكون الترخيص من قبل السلطة التشريعية أما الميزانية الخاصة فلا توجد فيها ترخيص.

ومنه نرى أن **الترخيص** هو العنصر الذي يفرق بين الميزانية العامة، أي ميزانية الدولة عن الميزانية الخاصة، فبينما يلتقي الاثنين في أن كلاهما يحضر في نضرة مستقبلية توقعية للمبالغ المنتظر إنفاقها والمنتظر تحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة ستحدد في الغالب بسنة واحدة، فغنهما يفترقان من حيث أن الأولى نظرة توقعية عامة بنما الثانية نظرة توقعية خاصة، هذا فضلا عن أن الميزانية العامة تتضمن عنصر الإقرار والترخيص من السلطة التشريعية بينما لا تتطلب الميزانية الخاصة مثل هذه الرخصة.[1]

الفرع الثاني: التمييز بين الميزانية العامة والميزانية الوطنية

فيما يخص الميزانية الوطنية (الاقتصادية) عبارة عن مجموع التقديرات التي يقوم على النشاط الاقتصادي لفترة زمنية عادة تكون سنة. وأوجه التفرق تكون في:

- الميزانية الوطنية تعكس أوجه النشاط الاقتصادي للمجتمع ككل بما فيها الدولة أما الميزانية العامة تعكس هاته الأوجه بالنسبة للدولة فقط.
- الميزانية العامة هي توقع وإجازة ف يحين أن الميزانية الوطنية هي توقع دون إجازة.
- الميزانية العامة تحتوي على نفقات وطنية وإيرادات وطنية.
- الميزانية الوطنية تشكل بيانات الأساسية التي يمكن على أساسها إعداد ميزانية الدولة.
- الحساب الوطني عبارة عن بيان تفصيلي نسجل فيه أوجه النشاط الاقتصادي للسنة الماضية (الإيرادات في السنة الماضية التي تحقق فعلا).

أما الحساب الختامي فهو عبارة عن سجل لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للأمة عن فترة ماضية وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلا والخاصة بحجم الدخل الوطني في هذه الفترة التكوينية وتداوله وتوزيع.

اما الميزانية الوطنية فهي وعلى ما سبق ذكره نظرة توقعية عن مدة مستقبلية للتقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي في مجموعه وطبقا للنظام الدولي للحسابات الوطنية الذي قررته الأمم المتحدة فإن هذه الحسابات تشمل أربع مجموعات من الحسابات وهي:

- حساب المؤسسات؛
- حساب العوائل؛

[1] ـ محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص:386

- حساب القطاع العام؛
- حساب الخارج.

الفرع الثالث: التمييز بين الميزانية العامة والحساب الختامي

الحساب الختامي هو بيان عن النفقات والإيرادات التي تحققت في السنة الماضية وعادة ما تكون لفترة مقبلة.

الحساب الختامي يعبر عن فترة تسجيلية يهدف إلى معرف صحة توقعات الحكومة وبتالي مراقبة الحكومة هل التزمت بتنفيذ الميزانية ام لا.

- كل من الميزانية العامة والحساب الختامي يحتويان على إيرادات ونفقات وعند تنفيذ الميزانية يجب أن يكون لها حساب ختامي حيث تقوم الميزانية على التوقع والتنبؤ وبتالي وجود حساب ختامي.
- الميزانية تتعلق بفترة مقبلة **قد تتحقق وقد لا تتحقق** بينما الحساب الختامي هو بيان للنفقات والإيرادات التي **تحقق فعلا** في فترة زمنية انقضت، وعليه الاختلاف أن الميزانية تختلف عن الحساب الختامي من حيث **الفترة الزمنية** فالميزانية نظرة توقعية للفترة المقبلة **والشبه بينهما** في موضوع كل من الميزانية والحساب الختامي هو نفقات وإيرادات الدولة وبتالي كل **ميزانية لها حساب ختامي**.
- عند إعداد الميزانية لابد من الاعتماد على الحساب الختامي للسنوات الماضية وعند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لابد من عمل حسابها الختامي لمعرفة مدى صحة التوقعات الميزانية العامة.

الفرع الرابع: الميزانية العامة وقانون المالية

بعد صدور قانون 84-17 (قانون المالية) فقد جاء بهذا القانون في المادة 6 منه "إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية كما توزع وفق الأحكام التشريعية، وهي تشكل الموازنة العامة للدولة".

من خلال هذه النصوص يتضح أن الميزانية تتشكل من الإيرادات والنفقات فهي إذن عبارة عن مجموعة حسابات في حين أن قانون المالية يرخص بإيجاز هذه النفقات والإيرادات وبالتالي فهو الحامل للميزانية من مجرد وثيقة حكومية إلى قانون ملزم التطبيق بمعنى آخر أن **قانون المالية يمثل الرخصة التشريعية لإنجاز الموازنة** وبتالي لا يمكن اعتماد وتنفيذ الموازنة إلا من خلال قوانين المالية لأن إجازتها تتم من قبل السلطات التشريعية وتكون على شكل قانون وهذه الإجازة من البرلمان شرع في تطبيقها من 1978، سنة تنصيب أو مجلس شعبي وطني، سابقا كانت من صلاحية مجلس الثورة.

أنواع قوانين المالية:

تضمن قانون 84-17 في المادة 02 مختلف قوانين المالية وهي:

1-قانون المالية السنوي (قانون مالية للسنة):

-هو القانون التي تفتح فيه السنة المالية ويكون صالح الاستعمال لتلك السنة ويمكن أن نظيف له قوانين تكمله أو تعدل (يبدأ في 01/01 وينتهي في 12/31 لكل سنة.

يحدد هذا القانون مقدار وطبيعة ونوع الإيراد والنفقات وبتالي قانون المالية للسنة يحتوي على عموميات وبتالي تعتبر الميزانية هي الجانب المحاسبي الرقمي.

-هو قانون يكون مصاحبه قانون توضيحي فيها تقدير الإيرادات وأوجه الإنفاق

إن قانون المالية يخضع أساسا إلى مبادئ المالية العامة بما يتناسب مع مبدأ السنوية حيث يتضمن الاعتمادات السنوية وحجم الموارد وطبيعتها ومبلغها وطرق تحصيلها، ومنه فإن هذا القانون يرخص سنويا الاقتطاعات الضريبية كما يخصص الاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز. إذن قانون المالية السنوي يتكون من جزئين[1]:

- الأول يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي يتضمن سير المصالح العمومية والمحافظة على التوازنات العمومية المالية الداخلية والخارجية.
- أما الثاني يتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة بصدد الموازنة العامة للدولة والموزعة حسب طبيعة النفقة (تسيير، تجهيز).

مشروع قانون المالية: تقدمه الحكومة إلى البرلمان في أقصى تقدير يكون في 30 سبتمبر أي وهي السنة التي تسبق قانون المالية

2-قانون المالية التكميلي والمعدل:

إن الاعتمادات المفتوحة للإدارات العمومية غير محددة وغالبا ما يتجاوز المبالغ المقدرة في بداية السنة ولهذا تضطر الحكومة إلى وضع قانون مالية تكيلي يتماشى والتغيرات الجديدة ثم المصادقة عليه من قبل البرلمان.

إن قانون المالية التكميلي يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق إيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة، عن قانون المالية المعدل هو تصحيح بالمطابقة أي التنفيذ الحقيقي للموازنة حسب المصادقة الأولية والتي تم تعديلها بمختلف قوانين المالية المصححة بموافقة الحكومة في إطار الحالات الطارئة.[2]

3-قانون ضبط الميزانية:

تناول قانون 84-17 في المادة الخامسة قانون ضبط الميزانية حيث يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية.

الهدف منه هو ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقع كما يعتبر أداة لرقابة التنفيذ من طرف السلطة التشريعية، كما يعتبر أداة أساسية في تقدير بيانات الميزانية المستقبلية، ويقوم هذا القانون بعرض النتائج وبالإضافة إلى توضيح البيانات فهو يضبط رصيد الميزانية (فائض أو عجز) الذي تحقق.[3]

ومنه قانون ضبط الميزانية بمقتضاه إثبات تنفيذ قانون المالية للسنة والأساس منه:

- معرفة صحة توقعات الحكومة؛
- يحتوي على الحساب الختامي؛

[1] - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص:381

[2] - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص:381

[3] - درواسي مسعود، مرجع سابق، ص:381

- يكون مرفق بشروط تنفيذ قانون الميزانية وتنفيذ الاعتمادات ثم التصويت عليها من طرف البرلمان؛
- يمثل تقرير من مجلس المحاسبة؛
- يتم التكلم فيه عن فائض وعجز الميزانية؛
- فيه بيان تفصيلي عن تنفيذ الاعتمادات والتصويت عليها.[1]

المبحث الثاني :إعداد الميزانية العامة للدولة

يمر تحضير الميزانية العامة وإعدادها بمراحل وإجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذي نفسها بها ، ولكن عند اتخاذ هذه الخطوات تراعي مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقررها علم المالية العامة.

المطلب الأول : المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة للدولة.

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تضع في اعتبارها عدد من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية .

الفرع الأول : مبدأ (قاعدة) سنوية الميزانية

يعني هذا المبدأ أن يتم التوقع والترخيص لنفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية منتظمة كل عام ويعني هذا المبدأ أيضا أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية [2]. وقد استقر الفكر المالي والنظم المالية على أن السنة هي أنسب فترة لتوقيع نفقات وإيرادات الدولة[3] .

ويرجع هذا المبدأ إلى اعتبارات سياسية ومالية [4] :

- **الاعتبارات المالية:** لأن فترة السنة تمارس في نطاقها أغلب الأنشطة الاقتصادية كما أنها تضمن دقة تقدير إيرادات ونفقاتها، لأن الاعتماد على تقديرات تفوق سنة يؤثر على دقة البيانات لأنه كلما طالت الفترة أو المدة زاد أثر التقلبات والتغيرات المالية مثلا (أسعر البترول).
- **الاعتبار السياسي:** يتمثل في أن مبدأ السنوية يكفل دوام رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع إلى البرلمان في كل سنة للحصول على موافقته.

---

[1] ـ الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق

[2] – محمد عباس محرزي ، مرجع سابق، ص:392.

[3] – باهر محمد عتلم ، **المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي** ، مكتبة الآداب ، القاهرة ، الطبع الخامسة ، 1998،ص:206.

[4] – محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص:392-393.

الاستثناءات الواردة على قاعدة السنوية:

مبدأ السنوية ليس مطلقا، حيث ترد عليه بعض الاستثناءات، مثل:

نفقات التجهيز: وتطبق هنا قاعدة الاثني عشرية (نظام الميزانية الإثني عشرية)في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية، إذ ترخص الإدارة العامة بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة.[1] وقاعد الإثني عشرية أي السنة عبارة عن دائرة نقسمها شهر بشهر أي ما نجعله في الإيرادات نجعله في نفقات التسيير وإذا تمت الموافقة نجمد أو توقف العمل في 2088 وتدخل في 2009 والحكومة تقوم يتنفيذ مشروع القانون 2009 دون عملية الموافقة.[2]

نفقات الاستثمار: كما يعتبر استثناء من مبدأ السنوية الميزانيات المخصصة للبرامج والمخططات الاقتصادية والاجتماعية التي يستغرق تنفيذها في الميدان عدة سنوات.[3] وتطبق هنا قاعدة ربع الحصة أي العام عبارة عن دائرة وفيه 1 شهر وتقسم الدائرة إلى ثلاثة.[4]

الفرع الثاني : مبدأ (قاعدة) توازن الميزانية

يحتوي توازن الميزانية على مفهومان هما:

أولا: المفهوم التقليدي

يعني تساوي جملة نفقات الدولة مع إيراداها المستمدة من المصادر العادية دون زياد أو نقصان فالمبدأ من هذا المفهوم ينظر إليه نظرة حسابية بحته، وهذا خشية من حدوث **عجز** يتجه بطبيعته إلى التزايد إذا تمت تغطية العجز عن طريق الاقتراض وإلى حدوث **تضخم** إذا تم تغطية العجز عن طريق الإصدار النقدي، أو حدوث **فائض** يدفع على الإسراف والتبذير.

ومن ناحية أخرى فإن تغطية العجز عن طريق الالتجاء إلى القروض من شانه أن يؤدي إلى تناقص الأموال الموجودة في يد الأفراد والتي كانت ستوجه في الغالب على الاستثمار مما يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال الإنتاجية في الاقتصاد القومي نقصان لا يعوضه قيام الحكومة بإنفاق حصيلة القروض في سد العجز أي في إنفاق غير استثماري فإن ذلك يعني تناقص فرص العمل أمام أفراد المجتمع مما يؤدي إلى زيادة البطالة، أضف إلى ذلك أن سد العجز عن طريق الاقتراض من شأنه تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العام وعدم استفادها بالأموال المقترضة.[5]

---

[1] - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص:91
[2] - الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق
[3] - محمد الصغير بعلي، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص:91
[4] - الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق
[5] - محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص:417

ثانيا: المفهوم الحديث

أما النظرية المالية الحديثة في المالية العامة فلم تعد تنظر على العجز في الميزانية على انه كارثة مالية محققة وذلك في ضوء التطورات المالية والاقتصادية التي تميز القرن الحالي. ولكن ليس معنى ذلك أن الفكر المالي المعاصر يستبعد فكرة التوازن كل ما هناك أنه يميل على أن يستبدل "بفكرة التوازن المالي" فكرة أوسع منها هي **فكرة التوازن الاقتصادي العام** حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الميزانية.

هذا الاستبدال هو ما يطلق عليه **بنظرية العجز المؤقت والمنظم** وتتمثل هذه النظرية في أنه في فترات الركود والكساد تنتشر البطالة، وهذه البطالة هي في الحقيقة العجز الحقيقي الذي يتعرض له الاقتصاد وليس العجز بمفهومه المحاسبي، كما يشير أصحاب المفهوم التقليدي، وتخفيض هذا العجز الحقيقي يستلزم زيادة حجم الاستثمارات، ونظرا لحالة الركود القائمة لا يقوم الأفراد أو المشاريع الخاصة بهذه الاستثمارات، ولهذا يتعين على الدولة من ناحية أن تزيد من استثماراتها لتنشيط الحالة الاقتصادية، وذلك عن طريق زيادة الطلب الكلي بمنح إعانات للعاطلين عن العمل وزيادة الاستثمارات اللازمة لمواجهة الزيادة في الطلب، كما يتعين عليها من ناحية أخرى أن تخفض من حجم الاقتطاعات العامة (تخفيض معدل الضريبة أو عدم فرض ضرائب جديدة)، حتى تزيد الموارد المالية لدى المواطنين وتقلل الأعباء الملقاة على عاتق المؤسسات الخاصة. هذه الإجراءات بشقيها أي زيادة الطلب الكلي وتخفيض الاقتطاعات الجبائية مما يؤدي إلى حدوث **عجز في الميزانية** ولكنه **عجز مقصود أو منظم** لأنه سيؤدي بعد مدة إلى عودة التوازن الاقتصادي فتزيد حصيلة الضرائب وتتوقف الإعانات التي تمنح للعاطلين عن العمل أو المؤسسات على أنه ينبغي لتحقيق ما تقدم أن يلاحظ أن التوسع في الإنفاق العام يجب ألا يتعدى حجم البطالة الموجودة وإلا أدى ذلك إلى حدوث تضخم، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تفترض سياسة العجز المنظم فرض وجود رؤوس أموال غير مستخدمة فإذا لم تتحقق هذه الشروط فإن اللجوء إلى العجز المنظم يؤدي إلى التضخم.

وبعبارة أخرى تتلخص **نظرية العجز المنظم** في انه يتعين على الدولة في حالة الكساد أي عندما يكون الاقتصاد القومي دون حالة التشغيل الكامل أن تعمل كل ما من شأنه زيادة الطلب الكلي الفعلي حتى تنتعش الحياة الاقتصادية مرة أخرى وتزداد العمالة إلى الحد الذي تصل فيه إلى تشغيل كل الطاقة الإنتاجية القومي أي "مرحلة التشغيل الكامل". وتتوصل الدولة إلى زيادة الطلب الكلي الفعلي في حالة الكساد بواسطة **عجز الميزانية** أي إنفاق مبالغ تزيد عن الإيرادات المحصلة وذلك أن في أوقات الكساد تقل حصيلة الضرائب لقلة الأرباح ونقص الدخول وتشير "نظرية العجز المنظم" على الدولة بوجوب زيادة إنفاقها على المشاريع الاقتصادية والاجتماعية مما يزيد من الطلب العام، بوجوب منح مساعدات وإعانات للمؤسسات حتى تستطيع معاودة نشاطها ومواجهة الزيادة في الطلب الفعلي الخاص والعام.[1]

وبهذه الطريقة يمكن للاقتصاد الوطني أن يخرج من حالة الركود التي يعانيها وتزيد العمالة إلى الحد الذي يشتغل فيه الجهاز الإنتاجي للدولة بكل طاقته، أي تعمل العمالة إلى الحد الكامل.

[1] - محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص:418

ووسيلة الدولة إلى تمويل عجز الميزانية هي أساسا **الإصدار النقدي** وتشير نظرة العجز المنظم بوجوب عدم التخوف من التضخم في هذه الحالة بالذات لأنه **تضخم نافع** ومفيد طالما أن الاقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة، مما يعني وجود طاقة إنتاجية معطلة لا ينتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها وهذا ما يكفله عجز الميزانية على النحو المشار إليه.

وعندما تعود حالة التشغيل الكامل إلى الاقتصاد الوطني أو حالت التوازن الاقتصادي فإن هذا كفيل بإعادة ميزانية الدولة إلى توازنها الحسابي: فمن جهة تؤدي زيادة الإنتاج الوطني إلى زيادة الضرائب على أرباح المؤسسات ودخول الأشخاص الطبيعيين، ومن جهة أخرى تكف الدولة عن منح إعانات للعاطلين عن العمل ومساعدات للمؤسسات، وكلا الأسلوبين قادران على زيادة إيرادات الدولة وفي ذات الوقت بتقليل نفقاتها مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق توازن الميزانية.

ومن هذا **العرض المختصر لنظرية العجز المنظم بين بوضوح أنها لا تعدوا أن تكون رسما للفن المالي الواجب إتباعه لتنفيذ آراء كثيرة فيما يتعلق بمعالجة حالة الركود الاقتصادي ويمكن أن نستخلص من هذه النظرية الأمور التالية[1]**:

1-إن نظرية العجز المنظم وإن كانت تبدو بصورة سطحية مخالفة لمبدأ توازن الميزانية، هي في الحقيقة الأمر خطوة سابقة للوصول إلى توازن الميزانية.

2-إن العجز في الميزانية هو عجز مؤقت وليس دائما، وينتهي بمجرد وصول الاقتصاد إلى حالة التوازن الاقتصادي وتحقيق العمالة الكاملة.

3-إن العجز في الميزانية، التضخم المقصود، لا يجب أن يتجاوز الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة وألا تحول التضخم من نافع إلى ضار إذ أنه يؤدي إلى ارتفاع الأسعار من جهة وتدهور في قيمة النقود من جهة أخرى فيؤثر بالسلب على الطاقة الإنتاجية المستغلة.

الفرع الثالث: مبدأ (قاعدة) وحدة الميزانية

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقان الدولة وجميع إيراداتها[2]. في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف والإعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية.

وهناك اعتبارات لقاعدة وحدة الميزانية[3]:

---

[1] - محمد عباس محرزي، المرجع السابق، ص:420

[2] - المادة 03 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/جويلية/ 1984 المتعلق بقوانين المالية
المادة 03 من القانون رقم 20-21 المؤرخ في 15/أوت/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[3] - محمد عباس محرزي , مرجع سابق ، ص: 400.

- **الاعتبار المالي:** فيتمثل في أن وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته.
- **الاعتبار السياسي:** يساعد السلطة التشريعية في رقابة ميزانية الدولة.

الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية:

رغم ما تضمن عليه مبدأ وحدة الميزانية من فوائد فإن هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليها وهي[1]:

أولا: الميزانيات المستقلة

هي الميزانية الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقيا الاستقلال في الميزانية. مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة إلى نص صريح عن ذلك.

ثانيا: الميزانيات الملحقة.

هي ميزانية ملحقة تسمح بمتابعة كيفية وشروط سير بعض مرافق الدولة التي يغلب عليها الطابع التجاري لكنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومن ذلك فهي ميزانية المرافق التي تتمتع بمواد خاصة وهي ذات طابع اقتصادي (ميزانية البريد والمواصلات).

ثالثا: الحسابات الخاصة للخزينة.

يقصد بها الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة ، بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر إيرادات عامة، وتسجل خروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة مثال ذلك ، التأمين الذي يلتزم بدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ مشروع معين.

وفي الجزائر تفتح الحسابات من خلال قانون المالية المادة48 القانون رقم 84-17 وتجمع في :

- حسابات التجارة؛
- حسابات التخصيص الخاص؛
- حسابات التسبيقات للخزينة؛
- حسابات القروض؛
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

رابعا: الميزانيات غير العادية

ويرجع وجودها إلى التقسيم التقليدي للنفقات العامة والإيرادات العامة إلى عادية أو غير عادية مثال ذلك اضطرار الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية كتعمير ما خربته الحرب أو القيام باستثمار ضخم .

[1] - محمد عباس محرزي،المرجع السابق ، ص:401-409.

ولذالك يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية يطلق عليه اسم الميزانية غير العادية مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها.

الفرع الرابع: مبدأ عمومية الميزانية [1]

هناك طريقتين لإدراج النفقات والإيرادات العامة للميزانية:

الطرقة الأولى : "الناتج الصافي": ويتم بموجبها إجراء مقاصة بين إيرادات كل وحدة ونفقاتها بحيث لا يظهر في الميزانية إلا نتيجة المقاصة ، أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات.

الطريقة الثانية :"الموازنة الشاملة": أي أن تدرج في الميزانية كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره دون إجراء أي مقاصة بينهما.

والطرقة الثانية هي المتبعة كمبدأ أي مبدأ العمومية والشمول وذلك لاعتبارات معينة بعضها سياسي والآخر مالي :

- **الاعتبار السياسي**: يكفل تقدير الرقابة البرلمانية على كافة النفقات العامة، ذلك لأن إتباع طريقة الناتج الصافي يحجب على السلطة التشريعية أو البرلمان كل ما يتعلق بتفاصيل نفقات المرافق العامة ولا يظهر سوى رصيد هذه المرافق في الميزانية دائنا كان أو مدينا.
- **الاعتبار المالي** : فيتمثل في محاربة الإسراف في الإنفاق الحكومي حيث أن إتباع طريقة الناتج الصافي من شأنها أن تتيح للمرفق الذي يحقق إيرادات تفوق نفقاته أن يسرف في هذه النفقات بدون مقتضى، اعتمادا على أنه لن يظهر في هذه الميزانية إلا فائض الإيرادات على النفقات وعلى أن لن يجد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته.

وإذا كان مبدأ عمومية الميزانية يهدف إلى إحكام رقابة السلطة على النشاط المالي للحكومة بترخيصها لتفاصيل إيرادات ونفقات العامة فهناك قاعدتان إلى جانبه تستهدفان تحقيق نفس الغرض وهما :

1- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات:

وتنص هذه القاعد على أن لا يجوز تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة بل يجب أن تطغى الإيرادات كافة النفقات بلا تمييز (تخصيص).

2- قاعدة تخصيص الإعتمادات:

وتعني هذه القاعدة وهي الأكثر أهمية، أن اعتماد السلطة التشريعية للنفقات لا يجوز أن يكون "إجماليا" بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجهة من أوجه الإنفاق العام . ومن شأن هذه القاعدة أن تقيد الهيئات التنفيذية احترام ما صادق عليه البرلمان .

[1] - محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ،ص:409-416.

المطلب الثاني : إجراءات تحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة

تتطلب دراسة إجراءات تحضير وإعداد الميزانية التطرق إلى السلطة المختصة بتحضير الميزانية والإجراءات التقنية المتبعة بصدد تحضير الميزانية .

الفرع الأول : السلطة المختصة في تحضير الميزانية العامة للدولة

تلعب السلطة التنفيذية دورا أساسي في إعداد الميزانية ويرجع ذلك إلى اعتبارات [1] :

1- أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة مختلف القطاعات الإدارية ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تطلبه هذه الإيرادات والمؤسسات من النفقات.

2- أن هذه السلطة تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني.

3- أن الميزانية تعبر عن برنامج وخطة الحكومة في المجالات المختلفة.

الفرع الثاني : الإجراءات المتبعة بصدد تحضير الميزانية[2]

إن أولى مراحل تحضير الميزانية تنطلق من الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية في الأشهر الأولى لإعداد الميزانية ، وتعد المديرية العامة للميزانية بمساعدة المديريات الأخرى التابعة لوزارة المالية تقريرا موجها إلى مجلس الحكومة يتناول مختلف الاقتراحات الممكنة والمتعلقة بتوجهات التي يمكن أن تقوم عليها ميزانية الدولة للسنة المقبلة ، حيث تكون هذه الاقتراحات متلائمة والحقائق الاقتصادية والمالية للدولة.

ويقوم مجلس الحكومة بدراسة هذه الاقتراحات حيث تدور المناقشة غالبا بين وزير المالية بصفته المعد لهذا التقرير والوزارات الأخرى ، ويخرج مجلس الحكومة بتوجهات وتعليمات توجه الأشغال وقت إعداد الميزانية ، كما يحدد مجلس الحكومة القطاعات ذات الأولوية في الميزانية المقبلة.

وبعد تحديد توجهات الحكومة تقوم مديرية العامة للميزانية في نهاية **شهر مارس** بإرسال مذكرة منهجية (**رسالة تأطير**) إلى كافة الوزارات والهيئات العليا للدولة أين تطلب إفادتها بتقديراتهم المالية للسنة المالية المقبلة في شكل طلب إعتمادات تتماشى واحتياجات كل منها.

وبعد استلامها لمذكرة المنهجية من وزارة المالية تقوم بتبليغها إلى الهيئات والمديريات التابعة لها على مستوى الولايات حيث تبدأ عملية تقدير النفقات على مستوى الوحدات الإدارية المصغرة (المحلية التابعة لكل وزارة) وتضيف لها **النفقات المسببة** وترسلها إلى وزارة المالية. بعد هذه المرحلة تستلم الوزارة الوصية الوثائق الخاصة للميزانيات التقديرية والمرفقة بالتقارير من طرف المديريات والمؤسسات التابعة وهذا انطلاقا من الثلاثي الثاني من كل سنة ، فتقوم بدراستها وتحديدها والتأكد من مطابقتها التوجهات والتعليمات المتخذة في إطار مجلس الحكومة بعد ضبط تقديرات كل ميزانية لكل وزارة ، ثم كل الوزارات تبحث الوثائق إلى وزارة المالية خاصة في بداية الثلاثي ونهاية الثلاثي الثاني لكل سنة .

---

[1] – محمد عباس محرزي، مرجع سابق، ص: 422.

[2] – محاضرة المالية العامة ، مرجع سابق.

ثم تستلم رئاسة الحكومة المشروع التمهيدي للميزانية من وزارة المالية وتقوم بدراسة مضمونه وترسل نسخ منه إلى كافة الوزارات وذلك لتحضير المناقشة في مجلس الحكومة حيث يقوم كل وزير بالدفاع عن الأرقام المدونة وينبغي إن كانت هناك خلافات يكلف رئيس الحكومة بالفصل فيها ، وبعدها يقدم مشروع الميزانية لمجلس الوزارات برئاسة الجمهورية للموافقة عليه.

المطلب الثالث : تقنيات تقدير النفقات والإيرادات

تختلف الطرق والأساليب المتبعة لتقدير كل من النفقات والإيرادات العامة في الميزانية.

الفرع الأول : تقدير النفقات العامة[1]

يتم إعادة تقدير النفقات دون صعوبات تقنية كبيرة حيث أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلة على أساس حجم نفقاته السابق مضافا إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة.

ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالاعتمادات باستخدام عدة طرق:

أولا : الاعتمادات المحددة والإعتمادات التقديرية

- **الاعتمادات المحددة (التحديدية)** هي تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى ، لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية ، وتعد هذه الطريقة هي الأساس في إعتمادات النفقات، وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي تكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلة، مما يعني عدم تجاوزها لإعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات. ومنه النفقات التحديدية نحدد فيها الحد الأقصى للنفقة ولا يمكن الزيادة أو تجاوزها إلى بالرجوع إلى السلطة التشريعية لطلب اعتمادات تكميلية.
- **أما الاعتمادات التقديرية** و يقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد . ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد بعد الحصول على موافقتها أي موافقة السلطة التشريعية عليها وتعد موافقة شكلية

ثانيا : إعتمادات البرامج

هذه الطريقة لتقدير النفقات تتعلق بالمشاريع التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة ويتم تنفيذها فترة طويلة ويتم هذه البرامج بطريقتين:

1- **طريقة إعتمادات الربط:** وتقوم على انه يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، ويتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراجه في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات .
2- **طريقة إعتمادات الربط:** وهذه الطريقة تتلخص في أن إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرامج توافق عليه السلطة التشريعية، بموجب هذا القانون يتم وضع برنامج مالي على أن يتم

[1] - محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ، ص: 433-434.

تنفيذه على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل سنة جزء منها الاعتمادات الخاصة بها.

الفرع الثاني : تقدير الإيرادات العامة

يشير تقدير الإيرادات العامة صعوبات تقنية، إذ أنه يرتبط أساسا بالتوقيع فيها يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة، وخاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة طرق [1].

ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة:[2]

أولا : التقدير المباشر

تستند هذه الطريقة أساسا على التوقع والتنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة وتقدير حصيلة المتوقعة بناء على هذه الدراسة. تطلب السلطة المختصة من كل مؤسسة في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعات إيراداته العمة للسنة المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة.

ثانيا: التقدير القياسي

يتم عملية تقدير الإيرادات قياسا على إيرادات ما قبل السنة الأخيرة مثلا سنة 2010 يأخذ بإيرادات سنة 2008 لأنه يوجد بيان ختامي لميزانية 2008 ولا يوجد بيان ختامي لسنة 2009.

ثالثا: التقدير المتوسطي

حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة)

---

[1] - محمد عباس محرزي ، مرجع سابق، ص:435-436.

[2] - الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق

المبحث الثالث : اعتماد الميزانية العامة للدولة

لا يعتبر مشروع الميزانية العامة، ميزانية تلتزم الحكومة بتنفيذها إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة طبقا للنظام السياسي لكل دولة.

المطلب الأول : السلطة المختصة باعتماد الميزانية العامة

تقوم السلطة المختصة باعتماد الميزانية وهي السلطة التشريعية فهذا الاعتماد شرط أساسي لاغني عنه لوضع الميزانية موضع التنفيذ وذلك طبقا للقاعدة المشهورة " **أسبقية الاعتماد على التنفيذ** ". حيث يقوم الوزير الأول بإيداعها إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يعطيها إلى **لجنة المالية والميزانية** وهي تعتبر أكبر لجنة في المجلس وفيها 40 عضو لها دور تقني قانوني تقوم بمناقشة قانون المالية مع ممثل مجلس الوزراء وهو وزير المالية ولها حق التعديل وعد تقرير مشروع تمهيدي وهو بدوره يعرض على النواب لقيام بعملية التصويت.[1]

ويمر اعتماد الموازنة داخل المجلس التشريعي بثلاثة مراحل :

الفرع الأول : مرحلة المناقشة العامة

حيث يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة على البرلمان، وهذه المناقشة تنصب غالبا كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كم يراها أعضاء المجلس[2] .

الفرع الثاني : مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة

وتضطلع به لجنة متخصصة متفرعة عن المجلس النيابي (**لجنة الشؤون الاقتصادية**) ولها أن تستعين بما تراه من خبراء استشاريين من خارج البرلمان ، وتقوم اللجنة بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس [3] .

الفرع الثالث : مرحلة المناقشة النهائية

حيث يناقش مجتمعا تقرير اللجنة، ثم يصير التصويت على الميزانية العامة بأبوابها وفروعها وفقا للدستور والقوانين المعمول بها في هذا الشأن .

وتخول المادة 122 الفقرة 12من الدستور للمجلس الشعبي الوطني حق التصويت على ميزانية الدولة، كما يقوم مجلس الأمة لاحقا بمناقشة والمصادقة على قانون ميزانية الدولة حسب المادة 120 من الدستور [4] .

المطلب الثاني : أداة اعتماد الميزانية العامة

إن وافق البرلمان على مشروع الميزانية العامة،فإنه يقوم بإصدارها بمقتضى قانون يطلق عليه " **قانون المالية** " وهو قانون يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن الأول بيانا تفصيليا للنفقات، والثاني بيانا تفصيليا للإيرادات .

---

[1] ـ الأستاذة شتاتحة، مرجع سابق

[2] – محمد عباس محرزي ، مرجع سابق، ص:440.

[3] – محمد عباس محرزي ، مرجع سابق، ص:440.

[4] – حسناوي الياقوت/ حمداوي نصيرة ،مرجع سابق،ص: 55.

خصائص قانون المالية:

- هو قانون جبائي؛
- احتكار الإقتراح على الحكومة دون النواب؛
- المشرع الجزائري يحدد المهلة الممنوحة للتصويت، قديه المشرع بمدة معين 75 يوم[1] مقسمة على 47 يوم للمجلس الشعبي الوطني، و20 يوم إلى مجلس الأمة وتبقي 08 أيام في حالة الإختلاف تشكل لجنة متساوية الأعضاء من طرف رئيس الحكومة تقوم بتعديلات.

أما عملية الإصدار تكون من طرف رئيس الجمهورية والنشر في الجريدة الرسمية

ويختلف اعتماد البرلمان للإيرادات عن اعتماده للنفقات :

فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون الميزانية ، بل يحق لها كذلك أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك. وإذا كان الخطأ في تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل ما من المجلس النيابي للتوفيق بين الإيرادات المقدرة والإيرادات الفعلية.

ويختلف الوضع عن ذلك كلية في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة. إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصا لأوجه إنفاقها بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث يعتمد كل باب على حدة ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان المذكور احتراما لقاعدة تخصيص الاعتمادات الإضافية.

المطلب الثالث : الاعتمادات الإضافية

قد تدعو الحاجة الحكومية إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية العامة وذلك بعد الانتهاء من اعتماد الأخيرة وأثناء تنفيذها .

ويرجع السبب في طلب الاعتماد الإضافي إذا ما تبين للحكومة من عدم كفاية المبالغ المرصودة في الميزانية وقد يكون السبب نشأة وجه جديد للإنفاق لم يرد في تقديرات الميزانية ويحتاج إلى نفقات لمواجهته، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النيابي على هذه الاعتمادات الإضافية[2] .

[1] - قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 1999 يحدد سير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة طبقا للمادة 120 من الدستور

[2] – سالمي بن عزوز، نقبيل عيسى ، **تمويل الموازنة العامة للدولة في الجزائر**، مذكرة التخرج تدخل ضمن نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي زيان عاشور، الجلفة ، الجزائر، 2004-2005،ص: 339.

المبحث الرابع : تنفيذ الميزانية العامة للدولة

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية[1] . من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس .

المطلب الأول : الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة

إن تنفيذ العمليات المالية في الميزانية (عمليات النفقات والإيرادات العمومية) يعتمد على تدخل صنفين من الأشخاص وهم الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميين .

الفرع الأول : الآمرون بالصرف

الآمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانونا لتنفيذ عمليات تتعلق بأموال الدولة ومؤسساتها وجماعتها العمومية سواء كانت هذه العمليات تتمثل في الإيرادات أو النفقات [2] .

ومهمة الأمرين بالصرف بالدرجة الأولى إدارية ، ويتصرفون في حدود الميزانية سواء فيما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات كما أنهم يضمنون التنفيذ الفعال والهادف لكل العمليات الموكلة لهم والمهام الواجب أداؤها إذ أن لهم سلطة تقديرية في هذا المجال [3].

الفرع الثاني : المحاسبون العموميين

المحاسبون العموميين مهامهم محاسبة تقنية بالدرجة الأولى إذ أنهم يسهرون على ضمان شرعية وتنفيذ العمليات المالية الموكلة إليهم (الدفع أو التحصيل) ولا يتدخلون إطلاقا ملائمة العمليات[4].

الفرع الثالث : مبدأ الفصل بين الآمرين بالصرف والمحاسبون العموميين

ويقد بهذا المبدأ أنه لا يمكن أن يقوم الآمر بالصرف بالمهام المخولة للمحاسب العمومي في نفس الوقت بمعنى أنه يجب أن يكون الآمر بالصرف والمحاسب العمومي شخصيين متميزين يراقب ثانيهما العمليات المحاسبية والمالية التي يقوم بها الأول، ويتمخض في هذا المبدأ أن لا يجوز أن نخضع المحاسب العمومي لسلطة الآمر بالصرف الوظيفية [5].

وقد نصت المادة 55 من القانون 21/90 على أنه "تتنافى وظيفة الآمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي ".

المطلب الثاني : إجراءات تنفيذ الميزانية العامة

تتولى وزارة المالية، باعتبارها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ الميزانية، عن طريق تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها وإيداعها في الخزينة العمومية أو في البنك المركزي (بنك الجزائر) وفقا للنظام الحسابات

---

[1] – محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا ، **المالية العامة** ، دار العلوم للنشر والتوزيع،عنابة ،الجزائر،2003،ص:104.

[2] – حسين الصغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، دار المحمدية ، العاصمة الجزائر،1999، ص: 136.

[3] – قطشة محجوبة ، النوري سعيدة ، ريتمي كامليا، **ميزانية الدولة بين الإعداد والتنفيذ**، مذكرة تخرج تدخل ضمن نيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون أعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجلفة،الجزائر،2001-2002،ص :46.

[4] – نفس المرجع ،ص:46.

[5] – حسين الصغير، مرجع سابق ، ص: 141.

الحكومة المعمول به . كما يتم الإنفاق في الحدود الواردة في إعتمادات الميزانية. ويم تسجيل إيرادات الدولة في خزانة أو في البنك المركزي وتسحب منها النفقات التي تلتزم بدفعها.

الفرع الأول : عملية تحصيل الإيرادات

يخول القانون المتعلق بالميزانية للجهات الإدارية المختصة تحصيل الإيرادات ، كأن تتولى وزارة العدل حيازة الرسوم القضائية، أو تحصيل الرسوم الجمركية من مصالح إدارة الجمارك، أو حيازة الضرائب عبر مختلف مستوياتها [1].

وتتم عملية تحصيل الإيرادات العامة بثلاثة مراحل إدارية وهي الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل، لتكتمل بمرحلة محاسبية وهي التحصيل [2].

أولا : الإثبات.

الإثبات وهو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي أي الدولة (الخزينة) ، أي ينشأ فيها أو يثبت حق الخزينة العمومية على الغير.

ففي الضريبة مثلا يأتي الإثبات بعد الحدوث (الفعل) المنشأ للضريبة .

ثانيا : التصفية

هو تحديد المبلغ الملتزم به من الغير نحوى الخزينة (تحديد الحساب الدقيق للدين) اتجاه الدولة.

ثالثا : الأمر بالتحصيل

وهو سند يصدره الآمر بالصرف يستدعي فيه المكلف للدفع ما عليه اتجاه الخزينة العامة .

رابعا : التحصيل

وهو إجراء يقوم به المحاسب العمومي يتم بموجبه إبراء ذمة الأشخاص اتجاه الخزينة العامة ويتقاضى المحاسب العمومي المبلغ المحدد في السند من الأشخاص المدينين .

الفرع الثاني : عملية تنفيذ النفقات العامة

إن إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات العامة لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ الاعتمادات ولكن يعني الإجازة والترخيص للدولة بأن تقوم بنفقاتها العامة في حدود هذه المبالغ.

ولضمان عدم إساءة استعمال أموال الدولة، والتأكد من إنفاقها على نحو ملائم . فقد نظم القانون عمليات صرف الأموال العامة على أربعة خطوات :

ثلاثة مراحل إدارية يقوم بها الآمر بالصرف وهي الالتزام بالنفقة ، التصفية ، الأمر بالصرف (الدفع) ومرحلة محاسبية الصرف (الدفع) ويقوم بها المحاسب العمومي.

أولا : الالتزام (الالتزام بدفع النفقة)

وهو الإجراء الذي يجعل الدولة في وضعية **"مدين"** ويقوم به العون المؤهل وهو الآمر بالصرف.

---

[1] – محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا، مرجع سابق ، ص:104.

[2] – محاضرة المالية العامة ، مرجع سابق.

وينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين يستلزم إنفاقا من جانب الدولة **مثال ذلك** القرار الصادر بتعين موظف عام أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل إنشاء طرق أو جسور ...**فالالتزام هنا يعتبر إرادي.**

كما قد ينشأ الالتزام نتيجة واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما **مثال ذلك** أن تتسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن، مما يضطر الدولة بدفع مبلغ التعويض،والواقعة هنا **مادية وغير إرادية** .

وفي كلتا الحالتين فإن الارتباط بالنفقة يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة .

ثانيا : التصفية

ويقوم بهذا الإجراء **الأمر بالصرف** لضبط المبلغ بدقة ويقتطع من الميزانية، ويهدف هذا الإجراء إلى فحص حقيقة الدين وضبط مبلغ النفقة العمومية وذلك اعتمادا على الوثائق الضرورية أن يكون الدفع بعد انتهاء الأعمال أو إنجاز الخدمة (**قاعدة إنهاء الإعمال**) وهي قاعدة مهمة في المالية العامة (**تحديد المبلغ بدقة**).

ثالثا : الأمر بالدفع (الأمر بالصرف)

وهو آخر إجراء في المرحلة الإدارية ويجب أن يكون في حدود الاعتمادات المالية المقترحة، حيث بعد أن يتم تحديد المبلغ النفقة أو الدين، يصدر من الجهة الإدارية المختصة يتضمن أمرا بدفع النفقة، ويصدر هذا القرار عادة من وزير المالية أو من ينوب عنه .

رابعا : الصرف (مرحلة الدفع)

ويقوم بها المحاسب العمومي ويقوم بدفع وتسديد النفقة (الدين المستوجب على الدولة).

ويقصد بالصرف أن يتم دفع المبلغ المحدد في الأمر عن طريق موظف تابع لوزارة المالية ومن المقرر أن يقوم بعملية الصرف موظف غير الذي يصدر أمر الدفع منعا للتلاعب وغالبا ما يتم هذا في **صورة إذن على البنك المركزي** (بنك الجزائر) الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها .

والجدير بالذكر أن الخطوات الثلاث الأولى تتعلق بالاختصاص الإداري المتعلق بالجهة **الإدارية**، أما الخطوة الأخيرة فإنها تتعلق بالاختصاص الحسابي المتعلق **بوزارة المالية** وهذا الفصل بين الاختصاصين الإداري والحسابي من شأنه أن يحقق الضمانات الكافية ضد ارتكاب أي مخالفة مالية[1].

المطلب الثالث : الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأخيرة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة ، وتسمى مرحلة تنفيذ الميزانية حيث تخضع لأنواع متعددة من الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء تعلق مها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الأموال العامة وحسن استعمالها درءا للتبذير والتبديد والاختلاس.

[1] – محمد عباس محرزي ، مرجع سابق، ص:448-450.

الفرع الأول : الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها هيئات الإدارة العامة على بعضها البعض، فهي إذن رقابة تتم داخل السلطة التنفيذية، مما يجعلها داخلية وذاتية ، كما تكون سابقة أو لاحقة.

وعلى كل، فإن أهم صور الرقابة الإدارية عموما وفي مجال المالية العامة خصوصا، يمكن أن تأخذ الأشكال التالية[1]:

أولا : الرقابة التلقائية (الذاتية)

حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب، مثل سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإدارية...إلخ.

ثانيا : الرقابة الرئاسية.

حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.

ثالثا : الرقابة الوصائية

بالرغم من الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الإدارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية(البلدية،ولاية،جامعة...إلخ)، إلا أن ذلك الاستقلال ليس مطلقا ولا تاما حيث تبقى تلك الأجهزة خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية، وهذا ما تنص عليه المادة 171 من قانون البلدية .

ولعل أهم مظهر للرقابة الإدارية هو الرقابة المالية التي تمارسها وزارة المالية ومصالحها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي بواسطة المفتشية العامة للمالية أو المراقبين الماليين .

الفرع الثاني : الرقابة السياسية (التشريعية)

يتمتع البرلمان، زيادة على سلطته في وضع وسن القوانين، باختصاص لا يقل أهمية ألا وهو الإدارة العامة (الحكومة)، من حيث مدى التزامها بتطبيق برنامج الحكومة الذي كان قد وافق عليه من قبل .

وتمس الرقابة البرلمانية (أو التشريعية) مختلف أنشطة الحكومة ومجالات تدخلها، ومنها المجال المالي، إضافة إلى الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية واعتماده (رقابة قبلية) فإن مراقبته تمتد أيضا أثناء تنفيذ الميزانية (رقابة آنية) بل وحتى نهاية السنة(رقابة بعدية) .

أولا: الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية

يمكن للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، أن يراقب النشاط والأداء الحكومي (الوزارات) في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، بواسطة الآليات الأساسية التالية[2] :

---

[1] – محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا، مرجع سابق،ص:110-111.

[2] – محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا، مرجع سابق،ص:113.

1- الاستماع والاستجواب: طبقا للمادة 133 من الدستور يمكن للجان البرلمان بغرفتيه أو بمجلسيه أن تستمع إلى أي وزير (عضو الحكومة)، كما يمكن لأعضاء أي مجلس استجواب الحكومة برمتها.

2- السؤال: يمكن لأعضاء البرلمان، وفقا للمادة 134 من الدستور، أن يسألوا أي وزير كتابا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية، ومنها القضايا المتعلقة بتنفيذ الميزانية، طبقا لأحكام النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان .

3- مناقشة بيان السياسة العامة: طبقا للمادة 84 من الدستور، تلتزم الحكومة بأن تقدم، كل سنة، بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة، لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.

4- لجنة التحقيق: بموجب المادة 161 من الدستور، يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة . وضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة)، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسوطة على أعضائها والجزاءات المترتبة على نتائج التحقيق ...إلخ .

كما تتجلى رقابة البرلمان، في مرحلة تنفيذ الميزانية العامة، بصورة واضحة لدى مناقشة قانون المالية التكميلي الذي تقدمه الحكومة للبرلمان أثناء السنة المالية بغرض تكمله أو تعديل بعض الأوضاع المستجدة.

ثانيا: الرقابة اللاحقة (البعدية)

قانون ضبط الميزانية العامة

تنص المادة 160 من الدستور على ما يلي :" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان ".

كما نصت المادة 5 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي :

" يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية " كما يلزم القانون الحكومة بتقديم البيانات والوثائق التي تسمح للبرلمان بالقيام بالمراقبة[1] .

الفرع الثالث : الرقابة بواسطة هيئة مستقلة

تعتبر هذه الرقابة أكثر أنواع الرقابة فعالية، ويقصد بها الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، وفي الجزائر تتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية **مجلس المحاسبة** وتتولى

[1] - محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا، مرجع سابق، ص: 114.

مهمة الحكم على كافة الحسابات العامة ما عدا الحسابات التي تعطي للمشرع اختصاص النظر فيها إلى حسابات أخرى .

ويقوم مجلس المحاسبة على ما يلي [1]:

أولا : التشكيل

1- الأعضاء :

حسب المادة 38 من الأمر 95-20 المؤرخ في 1995/07/15 يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم:

- **من جهة**: رئيس مجلس المحاسبة ، نائب الرئيس ، رؤساء الغرف ، رؤساء الفروع، المستشارون، المحتسبون.
- **من جهة أخرى** : الناظر العام، والنظار المساعدون.

2- التسيير :

ومن حيث تنظيمه وتسييره، يقوم مجلس المحاسبة على :

- رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي .
- غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص إقليمي، كما يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع، على كل منها رئيس.
- كتابة ضبط .
- أقسام تقنية ومصالح إدارية ، ينشطها وينسق بينها ويتابع مهامها أمين عام .

3- التشكيلات :

ومن حيث تشكيلاته، يجتمع مجلس المحاسبة، طبقا للمادة 47، في شكل :

- كل الغرف مجتمعة، برئاسة رئيس مجلس المحاسبة.
- الغرفة وفروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولة من 3 قضاة على الأقل .
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية .
- لجنة البرامج والتقرير.

ثانيا : الاختصاص

1- من حيث الناحية العضوية (التشكيلية):

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة كلا من مصالح الدولة (الوزارات) ، الجماعات الإقليمية (البلديات،الولايات) ، وجميع المؤسسات والهيئات العمومية على اختلاف أنواعها الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية .

كما تخضع لرقابة المجلس أيضا : المرافق العامة الصناعية التجارية، شركات الاقتصاد المختلط وكذا الهيئات المكلفة بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الدنية (صناديق الضمان الاجتماعي).

[1] - محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا، المرجع السابق،ص:115-117.

2- من الناحية الموضوعية:

تمس مراقبة مجالس المحاسبة تقييم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، بما يترتب عن المعاينات من جزاءات قضائية، (الغرامة) في المجال القضائي .

ثالثا : الإجراءات

ولإجراء التحريات والتدقيقات والمراجعات يعين رئيس الغرفة مقررا لهذا الغرض. يقوم رئيس الغرفة بإرسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته، ثم يعرض المكلف بكامله على التشكيلة المداولة للبت فيه بقرار نهائي في حالة عدم إثبات وجود أية مخالفة أو بقرار مؤقت في الحالة العكسية .

ويبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر، وبعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية،وبعد المداولة، تبت التشكيلة المختصة (الغرفة)، في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات، مما يجعله خاضعا لفكرة القرار المزدوج. حيث يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية الإدارية .

ويمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤولية، أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك .

المبحث الخامس: عجز الميزانية العامة (سياسة العجز الموازني)

يعد عجز الميزانية العامة من أقد وأخطر المشاكل التي تواجه كافة دول العالم وبصفة خاصة الدول النامية [1]. ويمكن النظر إلى عجز الميزانية باعتباره أحد أهم المحاور الرئيسية التي تقع في دائرة النشاط المالي للدولة .

المطلب الأول : مفهوم عجز الميزانية

يعبر عجز الميزانية عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهو سمة تكون معظم الدول سواء المتقدمة منها أو النامية.

وقد يكون هذا العجز نتيجة إرادة عمومية تهدف إلى زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الإيرادات العمومية، وقد يكون غير مقصود وإنا قصور الدولة في تحصيلها للإيرادات هو السبب في ذلك . ولقد اعتمدت الميزانيات لمدة طويلة مبدأ التوازن الذي كان يعني في الفكر الكلاسيكي تساوي الإيرادات والنفقات، وهو أمر صعب الحصول، ثم لا يعني عند حصوله ضمان التوازن الاقتصادي .

ولقد ظهر بعد الكلاسيك مفكرون، منهم كيتر لم يستوعبوا فكرة "ضرورة توازن الميزانية" على الأقل في إطار السنة الواحدة. وحاولوا تكييف الميزانية مع الدورة الاقتصادية، ومن ثم ضمان التوازن في المدى الطويل (فكرة الميزانية الدورية) . كما اعتمد آخرون اختلال الميزانية لتمويل نفقات الحرب. وانطلق البعض من كون المعطيات الاقتصادية يجب أن تكون ذات أولوية على حساب المعطيات المالية، للتصدي للإختلالات الاقتصادية . فالعجز يجب أن يساعد على الإنعاش الاقتصادي في الفترات الصعبة (إذ يمكن استخدامه لإنجاز الأشغال الكبرى وامتصاص البطالة) [2].

و يمكن النظر إلى عجز الموازنة بمنظارين[3]:

1 ـــ **بالمفهوم المالي الحسابي**: عجز الموازنة هو زيادة نفقاتها على إيراداتها، بشرط أن تدخل في الموازنة جميع إيرادات الدولة ونفقاتها المالية.

2 ـــ **بالمفهوم الاقتصادي الاجتماعي**: يتمثل عجز الموازنة بالآثار السلبية التي تنجم عن السياسة المالية المتبعة وعن المنهج المتبع في إعداد الموازنة وتنفيذها، هذا عندما تكون النتائج المتحققة من وراء الموازنة والسياسة المالية سلبية أكثر منها إيجابية.

وفيما بين «العجزين» يمكن أن تكون العلاقة طردية أو تكون عكسية. فليس عجز الموازنة المالي المحاسبي بالضرورة متلازماً مع الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية، وقد يترافق على العكس، بتحقق آثار إيجابية. والعكس صحيح أيضاً، فقد لا يكون فائض الموازنة المالي المحاسبي مؤشراً إيجابياً بالضرورة من حيث آثاره الاقتصادية والاجتماعية. فالأهم من الرصيد الايجابي أو السلبي هو الكيفية والوسائل التي يتحقق بها والتي تحكم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق معه.

---

[1] – حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية ،الإسكندرية،مصر، 2002،ص:197.

[2] – عبد المجيد قدي ، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية** ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية،بن عكنون، الجزائر، 2005،ص: 201.

[3] – دليلة عارف ، **عجز الموازنة وسبل معالجته**، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، www.mafhoum.com/syr/articles99/dalilah/.htm

المطلب الثاني : أسباب وأنواع العجز الموازني وتقديره

يحدث العجز الموازني نتيجة عدة عوامل يمكن تصنيفها في :

- مجموعة العوامل الدافعة إلى زيادة الإنفاق العام .
- مجموعة العوامل المؤدية إلى تراجع الإيرادات العامة.

وهذا ما يؤدي إلى الوقوف على أنواع وأساليب تقدير كل منها وعلاقة العجز الموازني بالعجز الخارجي.

الفرع الأول : أسباب العجز الموازني [1]

أولا: مجموعة العوامل الدافعة إلى زيادة الإنفاق العام

ونجد ضمنها عدة سلوكات منها :

- الأخذ بنظرية العجز المنظم، وهذه النظرية هي تعبير عن أفكار **ليندال LINDAL كينز keyns- وميردال-myrdal-** والتي مفادها أن زيادة النفقات العامة في أوقات الأزمات خاصة الكساد، يحدث تأثيرا مباشرا بالزيادة في الدخل القومي، وذلك لكون الجهاز الإنتاجي في الدول المتقدمة يتميز بمرونة تمكنه من زيادة عرض السلع والخدمات، فضلا عن وجود مواد طبيعية مهيأة للاستغلال، وعوامل إنتاج وآلات عاطلة نتيجة انخفاض الطلب .
- زيادة حجم الدولة.

ثانيا : مجموعة العوامل المؤدية إلى تراجع الإيرادات العمومية

وتتجلى هذه العوامل بشكل بارز في دول العالم الثالث ومنها :

- ضعف الجهد الضريبي، الذي يعتمد تحديده أساسا على حجم الدخل القومي الذي يعتبر ضعيفا في الدول النامية .
- ارتفاع درجة التهرب الضريبي الناجم عن اتساع حجم الاقتصاد الموازي من جهة، ولضعف تأهيل الإدارة الضريبية .
- كثرة الإعفاءات والمزايا الضريبية دون أن يقابلها توسع في الأوعية الضريبية .
- اعتماد الضرائب على أوعية غير مستقرة (كأسعار المواد الأولية)، وهو ما يعمل على عدم استقرار الإيرادات العامة .

[1] – عبد المجيد قدي، مرجع سابق،ص:205.

الفرع الثاني : أنواع العجز الموازني وأساليب تقديرها.

يمكن التمييز بين عدة أنواع من أنواع العجز الموازني أهمها[1] :

أولا: العجز الجاري

ويعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد، والذي يجب تمويله بالاقتراض . ويقاس بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من سنوات سابقة.

ويمكن أن يكون الفرق بين الإنفاق الجاري والإيرادات الجارية، حيث يعبر الإنفاق الجاري عن مجموع الإنفاق دون الإنفاق الاستثماري، في حين تعكس الإيرادات الجارية الإيرادات العادية.

ثانيا : العجز الأساسي

يتضمن العجز الجاري وفقا للمفهوم الأول فوائد الديون، إلا أن الديون هي في الواقع تصرفات تمت في الماضي، مما يعني أن الفوائد عليها تتعلق بتصرفات ماضية وليست حالية. ويعمل العجز الأساسي على استبعاد هذه الفوائد ليتمكن من إعطاء صورة عن السياسات المالية الحالية.

إذن :

العجز الأساسي = العجز الجاري – الفوائد على القروض المتعاقد عليها

ثالثا : العجز التشغيلي

ويعبر عن ذلك العجز الناجم عن ربط الديون بفوائدها بالأسعار الجارية لتلاقي آثار التضخم، حيث يطالب الدائنون في العادة ، بتغطية خسائر انخفاض القيمة الحقيقية للديون بربطها بتطور الأسعار. ومثل هذا الربط يعمل على رفع القيمة النقدية لفوائد وأقساط القروض المستحقة . ومنه يرتفع حجم العجز إذا استخدم صافي متطلبات القطاع الحكومي من الموارد (**العجز الجاري**)، مما يجعل البعض يدعو إلى استبعاد هذه المدفوعات المتعلقة بتصحيح آثار ارتفاع الأسعار وكذلك الفوائد الحقيقية، من متطلبات القطاع الحكومي من القروض .

ثالثا : العجز الشامل

يتكون القطاع الحكومي من الحومة المركزية وحكومات الولايات والأقاليم والمشروعات المملوكة للدولة . ومن هنا العجز الشامل يعبر عن مجموع العجز المتعلق بالحكومة والمجموعات المحلية ومؤسسات القطاع العام .

رابعا : العجز الهيكلي

ويعبر عن العجز الشامل مصححا بإزالة العوامل الظرفية والمؤقتة لانحرافات المغيرات الاقتصادية (إيرادات ، نفقات) دون أن تعكس الحقيقة في المدى الطويل . وبالتالي يعبر العجز الهيكلي عن العجز الذي يحتمل استمراره ما لم تتخذ الحكومة إجراءات للتغلب عليه .

[1] – عبد المجيد قدي، نفس المرجع،ص:206-208.

إذن:

العجز الهيكلى = العجز الشامل - العجز الضرفى

وفي الجدول رقم 01 يوضح وضعية الميزانية الحكومية وميزان العمليات الجارية .

الجدول رقم(01) تطور وضعية الميزانية الحكومية وميزان العمليات الجارية والمديونية الخارجية للجزائر في الفترة 1991-2000

الوحدة: مليار دينار

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
وضعية الميزانية الحكومية	4309-	1860-	591-	1368	1145	1841-	247-	946-
وضعية ميزان العمليات الجارية	800+	1820-	2240-	1260+	3450+	900-	20+	8930
مخزون المديونية الخارجية	26033	30167	32781	33421	30980	30665	28015	25000

عبد المجيد قدي ، مرجع سابق ،ص:210.

المطلب الثالث : آثار سياسة العجز الموازني

يمكن لسياسة العجز الموازني إحداث مجموعة من الآثار الإيجابية والسلبية .

الفرع الأول : الآثار الإيجابية لسياسة العجز الموازني[1]

أولا : الأثر على تدعيم استهلاك العائلات

يعتبر طلب العائلات عنصرا هاما في النمو الاقتصادي، فالإتحاد الأوروبي عرف عودة جوهرية للنمو الاقتصادي منذ 1997 حيث أن استهلاك العائلات تطور في سنة 1998 بـ 2.8%، ولقد كيفت لمؤسسات بدورها قدراتها الإنتاجية نحو الارتفاع، وهو ما حفز نفقات استثمار المؤسسات.

ولقد تمت المحافظة على الاستهلاك من خلال رفع الدخل المتاح للعائلات ويكون هذا ممكن بالخصوص ، فنتيجة لسياسة التحويلات التي تفترض ارتفاعا في الإنفاق العمومي .

ثانيا : الأثر على إنعاش استثمارات المؤسسات

يعتقد **كينز** أن ارتفاعا في الاستثمارات يؤدي إلى زيادة الإنتاج، النشاط والعمالة. ويسمح الاستثمار برفع الإنتاج والدخل بحيث أن الادخار الإضافي يوازي الاستثمار الإضافي الذي تم ضخه في القناة الاقتصادية .

الفرع الثاني : الآثار السلبية العجز الموازني ومشاكلها التطبيقية

إذا كانت سياسة العجز الموازني تحدث مجموعة من الآثار الإيجابية عند توفر بعض الشروط فإنها بالمقابل تؤدي إلى إحداث آثار سلبية، أهمها[2]:

[1] - عبد المجيد قدي، مرجع سابق،ص:211-112.

[2] - عبد المجيد قدي، مرجع سابق،ص:213-218.

أولا : أثر الإزاحة (المزاحمة)

يعبر أثر الإزاحة عن ذلك الأثر الناجم عن تمويل العجز الموازني عن طريق المديونية العمومية، إذ يحد ذلك من إمكانية لجوء الخواص إلى الاستدانة نتيجة ارتفاع معدلات الفائدة بفعل زيادة احتياجات تمويل الاقتصاد، إذ تقود السياسة الميزانية التوسعية (العجز الموازني) إلى تكثيف الأنشطة بشكل يجعل الأعوان في حاجة أكثر إلى وسائل الدفع لإجراء معاملاتهم . وإذا لم يزدد عرض النقود، فإن هذا الضغط على طلب النقود يدفع أسعار الفائدة إلى الارتفاع إلى الدرجة التي يتحقق فيها توازن سوق النقود. في حين يتجاوب الاستثمار سلبيا مع هذا الارتفاع لأسعار الفائدة . وبالنظر إلى انعكاساته النقدية يؤدي التدخل العمومي إلى إزاحة الاستثمار الخاص .

ثانيا : تدهور الحسابات الخارجية

يمكن أن العجز الموازني يتزامن مع عجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات. ويسمى هذا الشكل بـ"العجوزات التوأم " التي تثيرها. فدخول رؤوس الأموال الأجنبية بفعل ارتفاع معدلات الفائدة نتيجة العجز الموازني ، يدفع سعر صرف العملة الوطنية إلى التحسن، وهو ما يؤدي إلى تدهور التنافسية عن طريق الأسعار للمنتجات الوطنية .

ثالثا : الفعالية المحدودة لسياسة الميزانية

تعتبر فعالية السياسة الميزانية محدود في ظل اقتصاد مفتوح. فإذا ارتفعت المداخيل الجارية، يمكن للعائلات استخدام الفائض لشراء المنتجات من الخارج، وفي هذه الحالة فإن المؤسسات الأجنبية الشريكة التجارية هي التي تستفيد من اثر المضاعف. وهذا هو المشكل الذي واجهته سياسة الإنعاش الفرنسية سنة 1982 . وفي ظل العولمة فإن الاستثمار الأجنبي ليس مرتبطا بأثر المضاعف الذي ننتظره من سياسة الإنعاش الموازي. كما أن آثار السياسة الميزانية تكون جد محدودة في الدول الصغيرة، لكونها في الأغلب منفتحة كثيرا لأن اقتصادها لا يمكن إنتاج كل شيء.

رابعا : مشكل التأخرات :

عادة ما تتقلص فعالية العديد من أدوات السياسة الاقتصادية بفعل التأخرات التي تتعرض لها هذه الأدوات يمكن تقسيم التأخرات إلى :

1- التأخر الداخلي: (أي القابل للتحميل على مقرري السياسة الاقتصادية) وهو الأجل الذي يفصل بين المرحلة التي يجب فيها التدخل والفترة التي يتم فيها التدخل فعلا . وينقسم بدوره إلى عنصرين تأخر الإدراك، التأخر الإداري .

أ - **التأخر الإدراك:** يعود إلى التغيرات الظرفية الداعية إلى انعطاف السياسة الاقتصادية.

ب- **التأخر الإداري:** يمثل الزمن الضروري لاتخاذ القرار المناسب، عندما يعتقد أو يقتنع المقروض بضرورة التدخل.

2- التأخر الوسيط: يتم تحديده على أنه الفترة التي تفصل اتخاذ القرار عن اللحظة التي يتم فيها الإحساس بآثاره على المتغيرات الخاصة بالتأثير على سلوك الأعوان الاقتصاديين (المتغيرات الوسيطة).

3- التأخر الخارجي: وهو الوقت الذي يمر بين نهاية الأجل السابق (الوسيط) والوقت الذي تكون فيه آثار التدابير المتخذة محسومة على مستوى الأهداف للسياسة الاقتصادية (مستوى الإنتاج والعمالة، وتيرة ارتفاع الأسعار). ويقسمه بعض الكتاب إلى :

أ – تأخر قرار الأعوان الاقتصاديين.

ب- تأخر الإنتاج.

المطلب الرابع : أسباب ومقومات ظهور عجز الميزانية العامة في الدول النامية

يتبلور جوهر قضية عجز الميزانية العامة في الدول النامية بصفة عامة، في وجود تباين شديد بين معدلات نمو النفقات العامة من ناحية، ومعدل نمو الإيرادات العامة من ناحية أخرى.

الفرع الأول : التزايد في معدلات نمو النفقات العامة في الدول النامية

ارتبط تزايد معدلات الإنفاق العام في مختلف الدول النامية بعديد من العوامل منها [1]:

1- اتساع نطاق نشاط القطاع العام: ومن ثم تزايد الوزن النسبي للإنفاق العام الاستثماري في إجمالي التكوين الرأسمالي الثابت.

2- اضطراب نسبة الإنفاق العام الموجه للخدمات الاجتماعية: مثل التعليم والصحة والإسكان والضمان الاجتماعي ، وذلك استجابة لضغوط الطلب المحلي، وتزايد معدلات نمو السكان .

3- التزايد الكبير في نسبة الإنفاق العام الموجه لقطاع الدفاع: ويعد تزايد هذا النوع من الإنفاق ظاهرة عالمية خاصة في ظل تفاقم علاقات الصراع والقوى في العالم، ويزداد الأمر خطورة في الدول النامية بسبب انخفاض مواردها المالية.

4- انتشار ظاهرة العمالة الحكومية : ويقصد بالعمالة الحكومية، الموظفين والعاملين بالحكومة المركزية والحكم المحلي، فضلا عن القطاع غير المالي . وتتسم العمالة في تلك القطاعات بتسارع معدلات نموها وأيضا تزايد نسبتها إلى حجم التوظف على مستوى الاقتصاد القومي ككل .

الفرع الثاني : تباطؤ معدلات نمو الإيرادات العامة

تشكل الحصيلة الضريبية أهم الموارد السيادية في الدول النامية – خاصة غير المصدر للبترول- وبالرغم من وجود درجة ملموسة من التباين بين الدول النامية فيما يتعلق بهياكلها وفلسفاتها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وانعكاس ذلك على نظمها الضريبية إلا أن هذه الأخيرة تتميز بعدة خصائص مشتركة، تؤدي إلى تزايد عجز الميزانية العامة في هذه الدول، وتتمثل أهم هذه الخصائص في ما يلي [2]:

[1] – حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب، مرجع سابق،ص:200-204.

[2] – حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب، نفس المرجع،ص: 206-207.

أولا : ضآلة الجهد الضريبي

ويقد بذلك انخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج القومي.ويعزى انخفاض الجهد الضريبي في الدول النامية إلى انخفاض مستوى الدخل القومي ومتوسط نصيب الفرد منه، واتساع نطاق العمليات العينية، ومن ثم انكماش نطاق المعاملات النقدية في اقتصاديات تلك الدول . علاوة على انتشار ظاهرة "الاقتصاد غير الرسمي" الذي يعرف بأنه مجموع الدخول المكتسبة التي لا يتم إبلاغها للإدارة الضريبية، أو مجموع الدخول غير الواردة في الحسابات القومية .زيادة على ذلك انخفاض الوعي الضريبي وتدهور كفاءة الإدارة الضريبية.

ثانيا : زيادة الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة

وترجع إلى ضآلة حجم النشاط الاقتصادي والدخل القومي، ومن ثم انخفاض الفرص المتاحة لزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة،علاوة على ما تتميز به الضرائب غير المباشرة من خصائص تقليدية معروفة مثل سهولة جبايتها، ووفرة حصيلتها واتساع نطاق وعائها .

وتتجلى العلاقة بين تزايد الاعتماد على مثل هذا النوع من الضرائب وبين تزايد معدلات عجز الميزانية. في أن الضرائب غير المباشرة ذات أثر تضخمي بسبب رفعها المباشر للأسعار من جهة، وافتراض توجيه حصيلتها للإنفاق الاستهلاكي من جهة أخرى . ويعمل هذا الثر التضخمي على زيادة معدلات عجز الميزانية العامة من خلال الضغط على النفقات العامة، بزيادة تكلفة المستلزمات السلعية والخدمية للحكومة والقطاع العام.

ثالثا: تعاظم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية

تحتل الضرائب على قطاع التجارة الخارجية وزنا نسبيا ومتزايدا ضمن مكونات هيكل الإيرادات العامة في عدد كبير من الدول النامية ، وبالرغم من المكانة التي تتبوأها تلك الضرائب، إلا أن تقلب أسعار الصادرات ومعدلات الطلب عليها في الأسواق العالمية، ينجم عنه عدم استقرار حصيلة الضرائب المفروضة عليها، وهو ما يؤثر سلبا على جانب الإيرادات في الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثالث: طرق تمول العجز الموازني

تكون الدولة في مواجهة العجز أمام مجموعة من الخيارات الممكنة لتمويله.هذا من خلال اللجوء إلى الطرق التالية:

- **المديونية:** حيث تقوم الحكومات باللجوء إلى الاقتراض العام لتمويل العجز الموازني سواء من خلال طرح أوراق مالية للاكتتاب العام أو الاقتراض من المؤسسات الدولية.
- **الإصدار النقدي** : حيث تلجأ الحكومات إلى الإصدار النقدي كوسيلة من وسائل تمويل العجز الموازني.
- **الضريبة** : وتعتبر الضريبة من أهم وسائل تمويل العجز. ذلك أن زيادة الإنفاق العام تقتضي الزيادة في معدلات الضريبية.

ومن خلال ما سبق ذكره فإن تحضير الميزانية العامة وإعدادها تمر بمراحل وإجراءات معينة تلتزم السلطة التنفيذي نفسها بها ، ولكن عند اتخاذ هذه الخطوات تراعي مجموعة من المبادئ والقواعد التي يقررها علم المالية العامة.

ويتم تحضير الميزانية العامة من طرف السلطة التنفيذية باعتبارها أقدر من السلطة التشريعية، ويمر تحضير الميزانية العامة بمرحلتين هما الأعداد ومرحلة الاعتماد، وبعد المصادقة على الميزانية من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية.

وبعد ذلك تأتي مرحلة تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وهي المرحلة الأخيرة من مراحل الميزانية،حيث يتم وضع البنود المختلفة موضع التنفيذ وتختص بها السلطة التنفيذية، وتحت إشراف وزارة المالية.

ويخضع تنفيذ الميزانية لمرحلة الرقابة قصد التحقق من التزام الهيئات العامة وأجهزة السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بأحكام وقواعد القانون المتعلق بالميزانية سواء تعلق مها بالإيرادات أو النفقات، حفاظا على الأموال العامة وحسن استعمالها درءا للتبذير والتبديد والاختلاس.

وقد تصادف الميزانية العامة للدولة من عجز فيتم تداركه من مصادر التمويل المختلفة. حيث يعبر العجز الموازني عن تلك الوضعية التي تكون فيها النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة، وهو سمة تكون معظم الدول سواء المتقدمة منها أو النامية، وقد يكون هذا العجز نتيجة إرادة عمومية تهدف إلى زيادة الإنفاق الحكومي أو تخفيض الإيرادات العمومية، وقد يكون غير مقصود وإنا قصور الدولة في تحصيلها للإيرادات هو السبب في ذلك.

قائمة المراجع المعتمدة

-الأستاذة شتاتحة، **محاضرة في المالية العامة**، السنة الأولى (المجموعة 02)، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009/2008

-الأستاذة فيرم ، **محاضرة في المالية العامة**، السنة الأولى (المجموعة 01)، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009/2008

القوانين:

-الجريدة الرسمية :العدد 85، في 30 ديسمبر 2005 / العدد 83 ، في 29 ديسمبر 2004

- المادة 23 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 1984/05/07 المتعلق بالقوانين المالية

- المادة 46 من أمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض

- المادة 6 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الجزائري.

- المادة 03 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/جويلية/ 1984 المتعلق بقوانين المالية

المادة 03 من القانون رقم 20-21 المؤرخ في 15/أوت/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 1999 يحدد سير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة طبقا للمادة 120 من الدستور

الكتب:

- اعاد حمود التحيسي ، **المالية العامة والتشريع الضريبي** ، دار الثقافة بعمان ، الأردن ، 2000

- باهر محمد عتلم ، **المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي** ، مكتبة الآداب ، القاهرة ، الطبع الخامسة ، 1998

- باهر محمد عتلم ناشد ، **الوجيز في المالية العامة**، دار الجامعية الجديدة للنشر ، مصر ، 2000

- حامد عبد المجيد دراز / سميرة إبراهيم أيوب ، **مبادئ المالية العامة** ، الدار الجامعية ،مصر، 2002

- حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب، **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية ،الإسكندرية،مصر، 2002

- حسن عواضة، **المالية العامة "دراسة مقارنة"** ،دار النهضة العربية، بيروت لبنان، الطبعة05، 1981

- حسناوي الياقوت/ حمداوي نصيرة، **المالية العامة وإشكالية توزيع الأعباء** ، مذكرة تخرج تدخل ضمن نيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون أعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجلفة،الجزائر،2003-2004

- حسين الصغير ، **دروس في المالية العامة والمحاسبة العمومية**، دار المحمدية الجزائر، 1996

- حسين الصغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**، دار المحمدية ، العاصمة الجزائر،1999

- حميدة بوزيدة ، جباية المؤسسات ، ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون، الجزائر،2005

- سوزي عدلي ناشد، **الوجيز في المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي** ، مكتبة الآداب بالقاهرة، مصر الطبعة05، 1998

- عبد المجيد قدي ، **المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية** ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية،بن عكنون، الجزائر، 2005

- فوزي عطوى ، المالية العامة(النظم الضريبية موازنة الدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003

- محمد صغير بعلي ، يسرى أبو العلا ، **المالية العامة** ، دار العلوم للنشر والتوزيع،عنابة ،الجزائر،2003

- محمد عباس محرزي ، **اقتصاديات المالية العامة**، ديوان المطبوعات الجامعية, بن عكنون ، الجزائر، 2003

-فهمي محمود شكري ، **الموازنة العامة (ماضيها وحاضرها ومستقبلها)**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،لبنان،1990

المالية العامة

محمد سعيد فرهود ، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة دحلب، سوريا ، 1979

المذكرات:

- درواسي مسعود، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005
- سالمي بن عزوز، نقبيل عيسى ، تمويل الموازنة العامة للدولة في الجزائر، مذكرة التخرج تدخل ضمن نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي زيان عاشور، الجلفة ، الجزائر، 2004-2005
- قطشة محجوبة ، النوري سعيدة ، ريتمي كامليا، **ميزانية الدولة بين الإعداد والتنفيذ**، مذكرة تخرج تدخل ضمن نيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون أعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجلفة،الجزائر،2001-2002
- مجيدي فتحي / قويسم عبد الرزاق، **واقع النظام المصرفي الجزائري والسياسة النقدية في ضل الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة في الجزائر**، مذكر تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي زيان عاشور الجلفة، الجزائر،2004-2005

تصريحات:

- عبد العزيز بوتفليقة، خطاب موجه للأمة ، مارس2006.
- شكيب خليل، وزير الطاقة والمناجم الجزائري، **تصريح لجريد الشروق اليومية** ، عبد الوهاب بوكروح ، جريدة الشروق اليومية، السبت 2006/03/25، العدد 1643
- دليلة عارف ، **عجز الموازنة وسبل معالجته**، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، www.mafhoum.com/syr/articles99/dalilah/.htm
- لخضر عزي، الجباية البترولية في الجزائر، www.falasteen.com/imprimersans.php3_article=1632
- المالية العامة وإعداد الموازنة العامة www.ammanchamber.org/UploadedImages/file3

القانون الدستوري

القسم الأول

إن المواثيق والدساتير والقوانين والمؤسسات لا تتغير سوى وسائل وأطر يستعملها الإنسان لتحقيق أغراض معينة، وإن فاعيلتها تبقى مرتبطة بمدى إيمان واضعيها والشعب بها والضمانات المقررة لتطبيقها لأن ذلك الإيمان والتقيد بها هو الذي يكفل استمرار بنائها واستقرارها.

وعليه فإن صياغة ووضع المواثيق والنصوص رغم أنها تعبر عن إرادة الشعب وأغلبيته لا تكون لها قيمة قانونية إلا إذا تم تطبيقها واحترامها من قبل ممارسة السلطة إذا أريد لها أن تحترم من قبل الشعب.

مقدمة:

مما لا شك فيه أن الإنسان يميل بطبعه إلى الاجتماع مع غيره من بني جنسه ذلك أن الفرد لا يستطيع أن يلبي جميع حاجاته ورغباته ومن هنا وجب التعاون بين الأفراد غير أن الإنسان من جهة أخرى يميل بطبعه إلى التسلط وحب السيطرة وتفضيل مصالحه على مصالح الغير، لذلك تطلب وجود سلطة .

وللسلطة معنيان:

- فقد يقصد بها كيفية تنظيمها وأشكال ممارستها وهذا هو المعنى العضوي أو التنظيمي.
- وقد يقصد بها نشاط السلطة وأهدافها وهذا هو المعنى الموضوعي أو المتحرك والذي أصبح ينظر إليه اكثر من الجانب العضوي.

المبحث الأول: مفهوم القانون وفروعه:

أصل كلمة قانون KANOON مشتقة من اليونانية، ويقصد بها العصا المستقيمة ومن الناحية اللغوية يعني الطريق التقويم والسلوك السوي أو بالأحرى النظام والسير على وتيرة محددة، ثم أطلق على أي ظاهرة تتغير بالسيرورة على نفس الوتيرة مثل قانون الجاذبية، القوانين الرياضية الحسابية.

أما اصطلاحا فلها معنيين أحدهما واسع ولآخر محدود وضيق أو خاص.

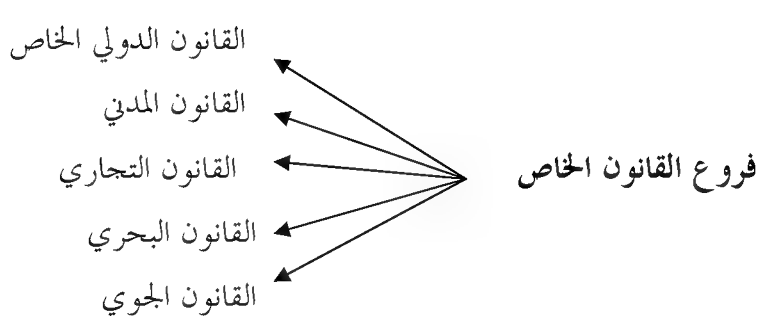
المعنى الواسع: نعني به مجموعة من القواعد التي تنظم وتضبط علاقات الأشخاص في المجتمع على أن يكونوا ملزمين بها وإلا تعرض للجزاء من طرف السلطة الحاكمة.

فروع القانون:

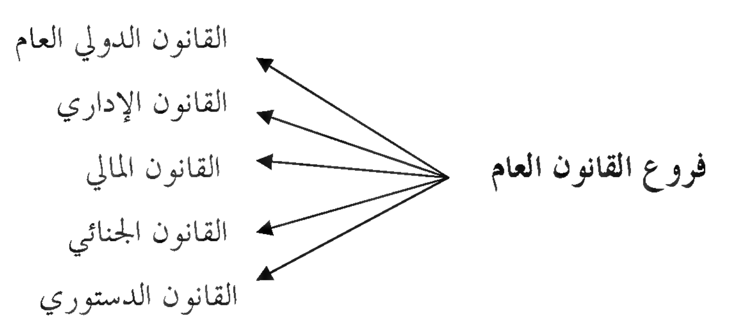
يتم تقسيم القانون من حيث الموضوع إلى فروع متعددة على مستوى النشاط الإنساني ولكل نشاط فرع من فروع القانون يحكمه وينظمه وفروع القانون هي:

- أن القانون الخاص هو مجموعة الأحكام التي تضبط علاقات الأشخاص فيما بينهم أو بين الدولة والأشخاص مع استغناء الدولة عن سلطتها.

- القانون العام : هو الذي ينظم العلاقة بين الدولة والأفراد مع استخدام الدولة سلطتها الكاملة ويكون الطرف الآخر شخصا عاديا أو بين دولة ودولة أخرى



- القانون المدني: هو الذي ينظم العلاقة بين الأفراد "في حالة النزاعات والخلافات"
- القانون التجاري: متعلق بالأحكام التي تحدد الأعمال التجارية ومجالاتها وتنظم وضعيتها..
- القانون البحري: متعلق بالملاحة البحرية وكل ما يدخل ضمن إطارها.
- القانون الجوي: متعلق بالملاحة الجوية وكل ما يدخل ضمن إطارها.
- القانون الدولي الخاص: هو مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات التي تتم بين الأشخاص ويكون فيها أحد الأطراف على الأقل أجنبيا.



- القانون الدولي العام: ينظم العلاقة بين الدولة وغيرها من أعضاء المجتمع الدولي في حالة الحرب أو السلم.
- القانون الجنائي: القواعد الأساسية التي تقوم عليها سلطة الدولة بجزاء أو عقاب المجرمين أو الخارجين عن القانون.
- القانون الدستوري: وهو موضع المادة والدراسة.

وإلى جانب فروع القانون العام والخاص وتسمى عادة بفروع القانون المختلطة من قانون العمل – قانون الضمان الاجتماعي...إلخ.

المبحث الثاني: مفهوم القانون الدستوري

– **المفهوم الشكلي:** يعرف القانون الدستوري على أنه مجموعة القواعد القانونية المدونة والمسجلة في وثيقة تسمى الدستور. أي مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الأساسية والمسماة بالدستور دون أن يمتد إلى غير ذلك من القواعد.

مثل هذا التعريف أدى إلى تطابق تام بين الدستور نفسه والقانون الدستوري لذا فإن التعريف الشكلي للقانون الدستوري ينتقد من عدة أوجه منها:

- أن هذا المفهوم لا يساير الواقع لأنه ينكر وجود دساتير معينة (هناك دول ليس لها دستور مكتوب بل عرفي).
- أن الدساتير المكتوبة لا تضم دائما جميع الدساتير الموجودة في الدولة.
- بعض القواعد الواردة في الدستور قد لا تكون ذات طبيعة دستورية.
- القواعد الدستورية أي التي تنظم الحكم والسلطة السياسية في الدولة كانت موجودة قبل ظهور الدساتير المكتوبة.

– **المفهوم الموضوعي**: "الضمني" هو مجموعة القواعد والأحكام التي تنظم العلاقات داخل المجتمع ويهتم بالموضوعات التي تتضمنها هذه النظم بغض النظر عن تدوينها داخل الوثيقة الدستورية أو غيرها من الوثائق وحتى كونها عرفية.

التفريق بين بعض المصطلحات:

– الدستور: هو المنبع الأساسي للأحكام القانونية.

– النظام الدستوري: هو خضوع الدولة لمجموعة من القواعد لابد من الالتزام بها وسواء كانوا أفرادا أو سلطة.

– قانون الدستور: دراسة الوثيقة الدستورية دراسة تحليلية وتبيان ما تتضمنه من قواعد لنظام الحكم فالقانون الدستوري أوسع من النظام الدستوري.

– النظام الدستوري : هو ذلك النظام الذي تكون فيه الحكومة خاضعة لقواعد قانونية دستورية يحددها الدستور.

علاقة القانون الدستوري بالفروع الأخرى:

القانون الدستوري له علاقة مع جميع الفروع الأخرى، ولو أن هذه العلاقة تختلف في حجمها وكثافتها من فرع إلى آخر. وبما أن الدستور هو أعلى وأسمى قانون في الدولة فهذا يعني أن تجميع القوانين الأخرى يجب أن تخضع له وألا تخالفه أو تتعارض مع أحكامه.

– **العلاقة مع فروع القانون الدولي العام**: القانون الدستوري هو الذي ينظم كيفية إبرام المعاهدات وإجراء التمثيل في الخارج كما يبين مدى أخذه بمبادئ أحكام القانون الدولي كهيأة الأمم المتحدة، والدليل على ذلك أن الدساتير الحديثة تتضمن أحكاما متعلقة بمبدأ القوة القانونية للمعاهدات الدولية التي تبرمها الدول فيما بينها.

ومن هنا نستنتج أن القانون الدولي يستند في وجوده إلى القانون الدستوري الذي يحدد ويبين للدول طرق وإجراءات ووسائل نشاطها في المجتمع الدولي.

كما أن العديد من المبادئ القانون الدولي تنص عليها الدساتير وتكرسها (حسب احترام الحقوق والحريات الفردية، عدم التدخل في الشؤون الداخلية...).

– علاقته بالقانون الإداري: إن القانون الدستوري يقر القواعد لفروع القانون العام في حين أن الإداري يقتصر دوره على وضع هذه المبادئ قيد التنفيذ.

– علاقته بالقانون المالي: يهتم علم المالية بالتنويع المالي بقصد تنظيم وإدارة أملاك الدولة وصرف هذه الأموال وتحصيلها فهو عمل إداري وما دام هناك علاقة بين الإدارية والدستورية فحتما هناك علاقة بين القانون المالي والقانون الدستوري.

كما أن القانون المالي يستند مبادئه الرئيسية من الدستور والذي يدين قواعد وضع الميزانية الخاصة فيما يتعلق بالضرائب والإيرادات وطرق الإنفاق والموازنة بينهما، ويحدد طرق تنفيذ الميزانية وأجهزة الرقابة وبالتالي يعود للقانون المالي تنفيذ هذه المبادئ والسياسة المالية للدولة عموما مبينا وسائل تحقيق ذلك بدقة.

– علاقته بالقانون الجنائي: إن القانون الجنائي يستمد أحكامه من القواعد والمبادئ الدستورية وغايته حماية نظام الحكم.

– العلاقة مع فروع القانون الخاص:

– العلاقة مع فروع المختلطة: من بين هذه الفروع قانون العمل فإن كان القانون الدستوري يحدد أسس المجتمع ويبين النظام السياسي القائم فيه فإن قانون العمل هو الوسيلة الأساسية لتنظيم علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل وحقوق وواجبات كل منهما في إطار تلك الأسس.

ملاحظة: لمحة عن النظم السياسية المقارنة والفرق بينها وبين القانون الدستوري:

النظم السياسية المقارنة: تهتم النظم السياسية المقارنة بدراسة ما هو خارج الدستور كالأفراد السياسية والجمعيات المختلفة وهو مالا نجده ضمن الدستور وبالتالي اتساع نطاق النظم السياسية تشتمل مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية وهذا تبعا للتطورات الحاصلة داخل المجتمع الواحد.

الفرق بين القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: القانون الدستوري هو مظهر خارجي للمؤسسات الدستورية مثل البرلمان، الحكومة، فالقانون الدستوري يهتم بالجانب القانوني في السلطة، أما النظم السياسية أوسع من القانون الدستوري لأنها تدرس دور التنظيمات الموجودة داخل المجتمع ومدى تأثيرها على اتخاذ القرار.

المبحث الثالث: مصادر القانون الدستوري

1- التشريع -2-العرف -3- القضاء – 4-الفقه -5- المواثيق السياسية – 6- الدين.

أولا: التشريع

- **التشريع بمعنى واسع (عام):** وهو كل النصوص القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة العامة في الدولة مهما كانت طبيعتها.
- **التشريع بمعنى ضيق (خاص):** ويقصد به النص القانوني الصادرة عن السلطة التشريعية المتعلق بموضوع معين مثل التشريع المالي.

ونحن نستعمل المصطلح هذا بالمعنى الواسع حيث تتمثل التشريعات التي تشكل مصدرا للقانون الدستوري في الدستور، والقوانين العضوية، والقوانين العادية والمراسيم أو اللوائح التنظيمية، ويعتبر الدستور هو المصدر الرئيسي في حين تعتبر النصوص والمصادر الأخرى مصادر ثانوية.

القانـــون الدستـــوري

أ- الدستور: الدستور هو الوثيقة المكتوبة التي تعتبر القانون الأساسي والأسمى في الدولة وهي توضع عادة طبقا لإجراءات خاصة مثل المجلس التأسيسي ثم يعرض على الاستفتاء أو يغير ذلك من الطرق التي تجعله يختلف عن القوانين الأخرى.

ب- القوانين العضوية أو الأساسية: هي قوانين تصدر عن السلطة التشريعية طبقا لإجراءات خاصة وتهدف إلى تنظيم مسائل دستورية تتعلق بالسلطات العامة وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لها (قواعد مكملة للدستور).

ج- القوانين العادية: هي قوانين عادية لكنها تعالج مسائل ذات طبيعة دستورية، مثل قانون الانتخابات، قانون الأحزاب...

د- المراسيم أو اللوائح التنظيمية: هي التصرفات القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في مراسيم رئيس الدولة أو رئيس الحكومة التي تهدف إلى تنفيذ القوانين، لكنها تعمل على تفسيرها وبذلك تشكل مصدر للقانون الدستوري.

ثانيا: العرف

هو إتباع الناس سلوك معين في موضوع معين بصفة مضطردة ولمدة طويلة نسبية مما يجعل الناس يشعرون بقوته الإلزامية. ومنه للعرف ركنان ركن مادي وركن معنوي:

- **الركن المادي:** إتباع الناس سلوكا معينا في تصرفاتهم بصفة مضطردة ، وهو تكرار نفس الحل أمام نفس المشكل ومن الشروط المادية للعرف هي:

- أن يتجدد التكرار أكثر من مرة.- عبارة السلوك على الصفة العمومية -أن يكون السلوك واضحا بعيدا عن العموم -أن يكون ثابتا.

- **الركن المعنوي:** هو استقرار الأفراد بالإلزامية أو يتعرضون للجزاء .

ويجب هنا التفرقة بين العرف الدستوري والدستوري:

- **الدستور العرفي:** هي مجموعة من العادات المتعلقة بالسلطة والتي نشأت دون وجود قانونية سابقة لها في نفس المجال مثلما هو الحال في إنجلترا.
- **العرف الدستوري:** فهو ينشأ إلى جانب الدساتير المكتوبة إما لتكملتها أو تفسيرها أو تعديلها:
- العرف المفسر: هو الذي يهدف إلى تفسير نص من نصوص الدستور.
- العرف المكمل : هو الذي ينظم موضوعات لم يتناولها الدستور حيث يسد الفراغ الموجود في الدستور ويختلف عن المفسر في كونه لا يستند على نص دستوري في ظهوره.
- العرف المعدل: هو تلك القواعد العرفية التي تغير في أحكام الدستور إضافة أو حذفا.

ثالثا: القضاء (السوابق القضائية

هي الأحكام التي تصدرها المحاكم بخصوص مشكل معين والتي تصبح نموذجا يعتمد في كل القضايا المشابهة. وهذه الأحكام تكون على نوعين: أحكام عادية وأحكام استثنائية.

رابعا: الفقه

يقصد بالفقه آراء رجال القانون المتخصصين الذين يقدمون من خلال بحوثهم ودراستهم فتاوى ووجهات نظر فقد يفسر قانون معين أو يعيبه أو يكمله.

خامسا: المواثيق السياسية

لقد تضمنت هذه المواثيق الفلسفة والنظريات السياسية المتعلقة بالسلطة في ظل الحزب الواحد.

سادسا:الدين

فالشريعة الإسلامية كانت مصدرا لكافة القوانين، أما حاليا فهي تشكل مصدرا لقوانين الأحوال الشخصية وبعض الموضوعات في القانون المدني مثل الأوقاف.

المبحث الرابع: طبيعة قواعد القانون الدستوري

1- المدرسة الإنجليزية: تعتمد في تحليلها على مدى إلزامية القواعد الدستورية وعلى مدى توفر عنصر الجزاء المادي في حال الإكراه المادي ويعتبر أوستن وأنصاره أن قواعد القانون الدستوري هي قواعد آداب مركبة تحميها جزاءات ذات طابع آدابي.

نقد: الذي غاب عن هذه المدرسة أن بعض القواعد القانونية العادية لا نجد لها جزاء مادي يترتب على عدم احترامها ، كما أن هذه المدرسة لا تعير أي اهتمام للقواعد الدينية باعتبارها أساسا أو جزءا لا يتجزأ من القواعد القانونية لبعض الدول الإسلامية .

2- المدرسة الفرنسية: نقول أن كل قاعدة لها جزاءات تتراوح بين الفعل الاجتماعي والجزاء المادي أو الجسدي وعليه فإن أنصار هذه المدرسة يرون أن قواعد القانون الدستوري هي قواعد قانونية بالمعنى الصحيح.

نقد: مع التطور الذي وصلت إليه الأنظمة القانونية وتطور الحكم الديمقراطي فإن القواعد القانونية الدستورية يجب أن تحترم من قبل السلطة إذا أرادوا أن يحترمها الشعب .

النظرية العامة للدولة

ويتناول هذا القسم:

- أصل نشأة الدولة
- مفهوم الدولة وأركانها
- خصائص الدولة
- أشكال الدولة
- وظائف الدولة

أصل نشأة الدولة

لا شك أن النظريات التي تطرقت لنشأة الدولة جميع هذه النظريات تدور كلها إلى عنصر واحد هو **سلطة الدولة** أي كيف نشأت سلطة الدولة أي أصل نشأت السلطة السياسية .

- النظريات غير القانونية.
- النظريات القانونية.
- تفسير أصل نشأة الدولة الإسلامية.

المبحث الأول: النظريات غير القانونية

أولا: النظريات القائمة على التفسير الديني (النظريات التيقراطية)[1]

أنصار هذه النظرية يرجعون إلى أصل سلطة الدولة إلى إرادة الله (الله هو الذي أوجد الدولة) وبتالي يطالبون بضرورة تقديس الدولة وطالبوا بتحقيق حقوقهم لأن هذه السلطة يمنحها لمن يشاء وبتالي تقديس الحكام، وهذه النظرية تطورت عبر ثلاث صور رئيسية :

- نظرية تأليه الحكام.
- نظرية الحق الإلهي.
- نظرية التفويض الإلهي.

أ- نظرية تأليه الحكام: ومفادها أن الحاكم يتسم بطبيعة إلهية بسبب اختلاط السلطة بالعقيدة لذلك عد الحاكم إله يعبد. مثل ما ذكر في القرآن عن فرعون أن يعبد، وكذلك اليابانيين.

ب- نظرية الحق الإلهي: ظهرت بظهور المسيحية وظهرت أكثر في ق17-18 كمبرر لتغطية استبداد الحكام ومضمونها أن الله هو الذي يختار من يحكم هذه الدولة، ولذلك الحكام يستمدون سلطتهم من الله وليس من البشر.

ج- نظرية التفويض الإلهي: ظهرت نظرية التفويض الإلهي غير المباشر والتي مفادها أن الله لا يتدخل مباشرة في اختيار الحاكم وإنما بطريقة غير مباشرة يوجه الأحداث ويرتبها على نحو يساعد الناس على اختيار نظام الحكم (البشر مسيرون).

لم يثبت تاريخيا وجود هذا التفويض الإلهي لحاكم من الحكام، كما أن التسليم بأن السلطة روحية مفاده القضاء على فكرة مسؤولية الحكام أمام المحكومين بخلاف الحال بالنسبة للدولة الإسلامية أين نجد سيادة الأمة مقيدة بأحكام الشرع دون إغفال للمسؤولية، فالله حارب الإلوهية في الأرض عندما بعث رسله مثل موسى إلى فرعون وكذلك في وقت الصحابة.

[1] - أحمد طعيبة، **محاضرة في القانون الدستوري** ، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعو زيان عاشور، الجلفة، 2008/2007

ثانيا: النظريات الاجتماعية والتاريخية[1]

1- نظرية القوة والغلبة:

يرى أنصارها أنه يرجع أصل نشأة الدولة إلى عامل القوة أي أن الدولة ظهرت بصراعات عديدة من المجموعة البشرية مع بعضها وهذا الصراع انتهى بانتصار جماعة على الأخرى وبالتالي الغالب يفرض سلطته على المغلوب وبالتالي يمد سلطانه عليه.

ويدعوا أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم **بلوتارك وإهايمر** رأيهم بأن الدولة هي نظام فرضه المنتصر على المنهزم (قانون الغابة) ومن أهمها : نظرية ابن خلدون- النظرية الماركسية- نظرية الرابط (التضامن) الاجتماعي.

أ- نظرية ابن خلدون: يرى أن نشأة الدولة ترجع إلى سيطرة القوي على الضعيف نظرا للحاجيات بسبب الظلم والطمع (الطابع الحيواني للإنسان) وبالتالي يؤدي إلى الفوضى وسفك الدماء وبالتالي يجب وجود وازع هو الحاكم وينبغي أن يكون هذا الحاكم قاهر أي حكم قوي ويقول ابن خلدون: يرجع وجود الدولة إلى ثلاثة عناصر أساسية: العصبية –الزعامة – العقيدة الدينية.

– **العصبية**: ليست العصبية المعروفة بل الشعور بالانتماء إلى القبلية ويدافع عنها فالعصبية هي المحرك الأساسي لنشأة الدولة.

– **الزعامة:** تتمثل في ظهور الشخص بزعامة القبيلة ويفرض إرادته على الجميع ويحميهم ويجب أن تتوفر في هذا الزعيم صفات وهي: الاستقامة، الكرم، التسامح، احترام العلم والدين والعلماء.

– **العقيدة الدينية:**هذه العقيدة كانت العامل الأساسي في وحدة القبائل في مجموعة متماسكة ومثل ذلك سلالة المرابطين (الدولة الموحدية) فرغم وجود قبائل أخرى أكثر منها عدة إلا أنها بتنظيمها القائم على الدين والتمسك به وتأصل العصبية ووجود زعيم استطاعت أن تصمد أمام أعدائها.

وتتميز الدولة عند ابن خلدون بخصائص هي: أن لها من القدرة والسلطة والسيطرة ما لا يملكه غيرها مما يجعلها صاحبة السيادة داخليا وخارجيا، وهذا ما جعل ابن خلدون يمتاز عن غيره من الفقهاء والفلاسفة العرب لكونه الوحيد الذي أعطى مفهوما إيجابيا وسلبيا للسيادة.

ب- النظرية الماركسية: ترى الماركسية أن نشأة الدولة تعود إلى الصراع الطبقي وأنها تزول بزواله، ومنه الصراع البشري هو صراع بين الطبقات طبقة مستغِلة وطبقة مستغَلة فالدولة حسب مفهومه موجودة من قبل إلا بوجود الملكية الخاصة فظهرت الدولة لتكريس هيمنة المستغِلة على كامل الطبقات.

يقول ماركس ظهرت الدولة بعدة مراحل :

- مرحلة ديكتاتورية : تتحول الطبقة العمالية هي المسيطرة.
- مرحلة الشيوعية : أي يحقق الوفرة الشاملة (لم تتحقق)

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

ج- نظرية الرابط الاجتماعي:

ويقول ليون دوجي أن الدولة ما هي إلا نتيجة لأربعة عوامل أساسية.

- **مرحلة الاختيار الاجتماعي:** الدولة تنشأ في مجموعة بشرية نتيجة فرض الأقوياء إرادتهم على الضعفاء وبالتالي تنقسم المجموعة إلى حكام ومحكومين.
- **مرحلة التمايز أو الاختلاف السياسي:** تتطور إلى تمايز سياسي أناس يحكمون وآخرون يصغون.
- **مرحلة قوة الجبر والإكراه:** الدولة تلجأ للقوة لتفرض سلطتها وبالتالي يجب على الحكام فرض القوة على المحكومين.
- **مرحلة التضامن الاجتماعي:** يجب على التضامن الاجتماعي أن يطغى على الجميع أي أن مهما كان الاستبداد يجب على المحكومين أن يرضوا بالواقع ويتضامن.

2- نظرية التطور العائلي:

يقول أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم: أفلاطون، وأرسطو، وبودان بأن أصل السلطة والدولة يجد مصدره الأول في السلطة الأبوية، وأن الدولة ما هي إلا أسرة تطورت ونمت بشكل تدريجي.

أخذت هذه النظرية عدة انتقادات: ذلك أن الحياة البدائية قائمة على الشيوع مما يدحض فكرة أن الأسرة هي الخلية الأولى للمجتمع وأنها لم تظهر إلا بعد تطور كان سببه تجمع الأفراد في جماعات صغيرة منظمة تخضع لسلطة رئيسها وتدعى العائلة، وقد حدث هذا على إثر الزواج وأحكامه.

وإلى جانب ذلك يرى معارضو هذه النظرية أن سلطة العائلة تختلف في طبيعتها عن سلطة الدولة نظرا لكون الأخيرة تبقى مستمرة بعد زوال الأشخاص الحاكمين فضلا أن سلطة رئيس العائلة تطغى عليها الاعتبارات النفسية العاطفية.

3- نظرية التطور التاريخي:

يرى أنصار هذه النظرية أن الدولة لم تنشأ نتيجة القوة أو التطور العائلي أو العامل الديني أو العقد، ذلك أن الظواهر الاجتماعية ومن بينها الدولة لا يمكن رد نشأتها إلى عامل واحد، فالدولة عندهم هي نتاج للتطور التاريخي.

وهذه النظرية رغم عموميتها تعد أقرب النظريات إلى الصواب.

المبحث الثاني: النظريات القانونية

ترى هذه النظريات انه يمكن إعطاء تفسير قانوني لنشأة الدولة، أي أن هناك أساس وتصرف قانوني معين أدى إلى وجود الدولة، وهي تقوم على أساس أن السلطة مصدرها الشعب، إن سلطة الحاكم لا تكون مشروعة إلا إذا استندت إلى رضا الشعب، أهم هذه النظريات:

أولا: النظريات العقدية (الاتفاقية)

استخدمت فكرة العقد كأساس لنشأة الدولة منذ زمن بعيد وقد استخدمها الكثير من رجال الفكر والدين كوسيلة لتدعيم آرائهم واتجاهاتهم السياسية في محاربة السلطات المطلقة للملوك في القرن الـ16م. غير أن هذه

النظرية لم تتضح لها المعالم بصورة واضحة و لم تحتل هذه المكانة الخاصة في الفكر السياسي إلا في القرنين 17و18م على يد من المفكرين في أوربا وأبرزهم الانجليزيان هوبز ولوك ثم في القرن 19 على يد الفرنسي جون جاك روسو .

لقد اتفق هؤلاء المفكرون في نظرياتهم حول الأثل التعاقدي للدولة (قيامها على فكرة العقد)، وأن الأفراد قد انتقلوا من الحياة البدائية التي كانوا يعيشونها إلى حياة الجماعة السياسية المنظمة الموجب العقد لكن اختلفوا فيما بينهم حول حالة النظرة السابقة على العقد، على تحديد أطراف العقد وبالتالي النتائج المترتبة على عملية التعاقد.

1- نظرية توماس هوبز: 1588-1679 هذه النظرية تتلخص فيما يلي[1]:

أ- المجتمع قبل العقد: كان الأفراد يعيشون حالة من الفطرة ويعشون حالة من العنف والصراع الدائم بين الأفراد وفي جو من البؤس والشقاء فانعدم الأمن وضاعت الحرية كل ذلك لغلبة المصلحة الذاتية التي هي محرك السلوك الإنساني فسيطر قانون الغاب على حياة الأفراد لذلك أراد الأفراد الخروج من الحياة الفوضوية واتفقوا على إقامة مجتمع منظم يخضعون فيه إلى حاكم واحد يوفر لهم الأمن والاستقرار وأنشئوا فكرة العقد لتحقيق هذا الغرض.

ب- أطراف العقد: هم أفراد المجتمع من جهة الحاكم ومن جهة أخرى، أي أن الأفراد يتعاقدون مع الشخص الذي اختاروه ليتولى مهمة الحاكم في المجتمع.

ج- آثار العقد: يتنازل الأفراد دون شروط عن جميع حقوقهم الطبيعية للحاكم حتى يتجنبوا الاختلاف والتناحر فيما بينهم ليصبح الحاكم بذبك متمتعا بسلطة مطلقة عليهم جميع دون أن يكون ملتزما نحوهم بأي شيء لأنه لم يكن طرفا في العقد و لم يتنازل لهم عن أي حق من حقوقه.

وهكذا يصل هوبز إلى تبرير النظام الملكي المطلق لأن الحاكم لم يكن طرفا في العقد وبالتالي لم يتعهد لهم بأي مطلب ومن ثم لا يخضع لأية مساءلة أو محاسبة . يؤخذ على هوبز الخلط بين الدولة والحكومة نظرا لأنه يطالب بمنح السيادة للحاكم، وهذا يعني أن السلطة في يد الحاكم وليست للدولة التي تفوضها له وبالتالي فإن تغير الحاكم يعني فناء الدولة وعودة المجتمع إلى الفوضى السابقة.

2- نظرية جون لوك 1682-1700: وقد كان من دعاة تقييد السلطة المطلقة للملوك ومن دعاة ازدهار الحريات وحمايتها عكس هوبز وتتلخص نظريته في ما يلي:

أ- المجتمع قبل العقد: ينطلق لوك من فكرة أن الإنسان غير بطبيعته ولذلك كان للأفراد يعيشون في حالة الفترة المتبقية بالحرية والسلام والمساواة بين الأفراد ويحكمها القانون الطبيعي السابق على كل قانون والملزم للجميع ومصدر الحقوق والحريات الفردية لكن الأفراد أرادوا الانتقال إلى حياة أفضل وأكثر تنظيما عن طريق إقامة سلطة تحكمهم وتقوم بتطبيق القانون الطبيعي وبالتالي خلق مجتمع منظم سياسيا.

ب- أطراف العقد: هم أفراد المجتمع من جهة الحاكم ومن جهة أخرى أي أن الأفراد يتعاقدون مع الشخص الذي اختاروه ليتولى مهمة الحم في المجتمع.

---
[1] - الأمين شريط، **الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر،2002، ص:39

ج– آثار العقد: يتنازل الأفراد للحاكم (السلطة الجديدة) بمقتضى هذا العقد عن بعض حقوقهم الضرورية فقط وليس كلها وبالنظر لأن الحاكم طرفا في العقد فهو لا يخالف الالتزامات الواردة في العقد وأن يحقق أهداف الجماعة في الأمن والعدل وحماية الحقوق الطبيعية وإذا خالف بنود العقد وتسلط لحق الأفراد (الشعب) وجب مساءلته ومقاومته وعزله ولو عن طريق الثورة.[1]

3– نظرية جون جاك روسو 1722–1778:[2]

أ– المجتمع قبل العقد: يعتبر أن الإنسان غير بطبيعته ولذلك بحياة الأفراد في فترة الحياة البدائية فتميز بالمساواة والعدالة لكن اكتشاف الزراعة وظهور الاختراعات وظهور الملكية الفردية أدت إلى ظهور فوارق داخل المجتمع البدائي فاختلت المساواة وتحولت الحياة إلى شقاء وازدادت الحروب هذا الوضع دفع الأغنياء للبحث عن وسيلة للقضاء على هذه الوضعية فلجئوا استمالة الفقراء من أجل إقامة مجتمع قاعدته العقد للمحافظة على حياتهم والقضاء على الحروب أي يتنازل كل فرد عن حقوقه للجماعة وبذلك ظهرت الدولة.

ب– أطراف العقد: يقول روسو بأن الأفراد يتفقون على إنشاء نوع من الاتحاد فيما بينهم ليحميهم وأملاكهم .

ج– آثار العقد: الأفراد يتنازلون عن جميع حقوقهم وحرياتهم الطبيعية لتنظيم السياسي الجديد الذي أنشئوه مقابل حصولهم على حقوق وحريات مدنية يضعها هذا التنظيم الجماعي للأفراد الذي يتمتع بإرادة مميزة عن إرادة كل فرد مع أنها حاصل جمع إرادة .

– التعريف الماركسي للدولة: يركز الفكر الماركسي على المحتوى الطبقي للدولة وجوهرها بمجرد تعبير عن الهيمنة الاقتصادية لطبقة المالكين لوسائل الإنتاج على الطبقات غير مالكة فالدولة في نظرهم هي مؤسسة سياسية خاصة تستخدم كأداة بيد الطبقة المالكة لوسائل الإنتاج الرئيسية والسائدة اقتصاديا لتتيح الأغلبية الساحقة وغير المالكة من أعضاء المجتمع وهذا لضمان مصالحها .

- فالدولة في الفكر الماركسي هي نتاج الصراع بين الطبقات بسبب الملكية.
- تعبير عن هيمنة طبقة على طبقة أخرى فهي وسيلة وأداة بين الطبقة المهيمنة.
- الدولة هي حالة انتقالية ومرحلية حيث تزول أسباب نشأتها واستمرارها.

وقد وجدت عبر التاريخ أربعة أنواع من الدول حسب نظام الإنتاج الاقتصادي ، فهناك: الدولة العبودية، والدولة الإقطاعية، الدولة الرأسمالية، الدولة الاشتراكية، أما المرحلة الشيوعية فهي مرحلة تنعدم فيها الدولة وتزول.

غير أن النظرية إذا كانت صادقة في إعطاء مكانة هامة لدور الاقتصادي والعلاقات الإنتاج في تعريف الدولة وتحديد طبيعتها الاجتماعية، فهي نظرية لا تعرف الدول بقدر ما تحدد أصل نشأتها، ومن جهة أخرى فإن النظرية الماركسية تنطلق بصفة أساسية من واقع المجتمعات الأوربية إلى الوصول إلى نتائج التي وصلت إليها ومن ثم فإن النظرية غير شاملة أو يصعب تطبيقها على معظم المجتمعات المختلفة .

---

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص40

[2] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

وعلى العموم يمكن القول أن الدولة هي مؤسسة سياسية نصف أساسية توجد عندما تتوفر فيها مجموعة من العناصر المادية كالشعب والإقليم والسلطة السياسية التي تتمتع باحتكار سلطة الإكراه في المجتمع إلى جانب عناصر قانونية تتمثل في السيادة الداخلية والخارجية للشخصية المعنوية، بالإضافة إلى عوامل تتمثل في القيم والمبادئ والروابط المختلفة التي تجمع وتؤلف بين أعضاء المجتمع كالدين واللغة والتاريخ المشترك والنظام الاقتصادي والاجتماعي المقبول من طرف المجتمع، وغير ذلك من العوامل التي تحافظ على الولاء السياسي للسلطة الحاكمة.[1]

ثانيا: نظرية الوحدة

يقول الألماني **جيلنيك** بأن التقاء أو تطابق إرادتين يمكن أن يحدث نوعين من العلاقات القانونية: العقد والفيرينباريغ

- فالعقد : هو توافق إرادات تريد كل منها الحصول على مصالح أو أشياء مثل عقد البيع والشراء.
- هو تلك النتيجة المحصل عليها بفعل مشاركة عدة إرادات مجتمعة من أجل تحقيق هدف واحد مشترك هو إنشاء الدولة، إنشاء حالة قانونية موضوعية.

ثالثا: النظام القانوني

ينطلق الفقيه **كلسن**: أن الدولة هي نظام قانوني مركزي هرمي كل قاعدة تستمد صحتها من القاعدة الأعلى منها درجة إلى أن تصل للدستور الذي يستمد هو الآخر صحته من دستور سبقه.

رابعا: نظرية السلطة المؤسَسَة للفقيه "جورج بيردو"

يرى الفقيه الفرنسي أن الدولة لا وجود لها إلا حيث تؤسس وتنظم سلطتها قانونا، وذلك بنقل السلطة السياسية من الجهة المسيطرة عليها (شخص أو أشخاص طبيعية) إلى كيان مجرد (شخص معنوي) فتنفصل السلطة عن الحكام وتندمج في التنظيم المجرد الدائم الذي هو الدولة، ومن هنا لا وجود للدولة إلا حين تتحول السلطة من فعلية إلى قانونية.[2]

خامسا: نظرية المؤسسة:

ينطلق الفقيه **هوريو** من أن الدولة جهاز اجتماعي مترابط تتشكل من أفراد مسيرين من قبل حكومة وتهدف إلى تحقيق نظام اجتماعي وسياسي وأن تشكيلها يتم على مرحلتين:

– **المرحلة الأولى:** تتمثل في تقبل الأفراد لمشروع إقامة الدولة المعتمدة على فكرة مجموعة مثقفة.

– **المرحلة الثانية:** تتمثل في دعوة هؤلاء الأفراد للمساهمة في تحقيق المشروع لإقامة الدولة، وهذا يعني أن العملية تتم وفق مراحل معقدة، هي مرحلة الفكرة الموجهة وسلطة منظمة ثم انضمام المنخرطين من أجل إنجاز المشروع.[3]

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق
[2] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق
[3] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

المبحث الثالث: أصل نشأة الدولة الإسلامية

لقد أرسل الله رسوله محمد صلى الله عليه وسلم برسالة الإسلام، فالإسلام دين ودولة مصحف وسيف فكرة وعاطفة عبادة وسياسة وعقيدة وشريعة.

قال الله تعالى ((إن الدين عند الله الإسلام)) وقال ((اليوم أكملت لكم دينكم وأنعمت عليكم نعمتي ورضيت لكم الإسلام دينا)) .

وقال ((كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله)) وبهذا المفهوم الشمولي استطاع المسلمون أن يصلوا إلى مشارق الأرض ومغاربها بفضل هذا المفهوم الدقيق ...بالإيمان العميق والعمل المتواصل.

1- بيعة العقبة الأولى:

في موسم الحج في سنة 621م من بعثة النبي صلى الله عليه وسلم تسلل "12 رجلا" أسلموا من يثرب إلى مكان قريب من مكة يدعي **العقبة** واجتمعوا بالرسول محمد صلى الله عليه وسلم وبايعوه على الإيمان بالله والاستمساك بالفضائل والابتعاد عن المنكرات وهي بيعة العقبة **الصغرى**.

2- بيعة العقبة الثانية أو الكبرى:

وفي السنة الموالية في موسم الحج بايعه "واحد وسبعين رجلا وامرأتان" من يثرب، بايعوه على السمع والطاعة في النشاط والكسل وعلى النفقة في العسر واليسر وعلى الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، فهذا العقد التاريخي هو الأساس الذي قامت عليه الدولة الإسلامية ونتج عن ذلك هجرة النبي صلى الله عليه وسلم إلى المدينة وبداية تكوين الدولة الإسلامية الأولى:

أ- فبنى المسجد : مسجد **قباء** ثم المسجد **النبوي** تظهر فيه شعائر الإسلام ويلتقي المسلمون فيه تعاليم دينهم الحنيف.

ب- كما أخ النبي صلى الله عليه وسلم بين **المهاجرين والأنصار** لتقليص الفوارق الاجتماعية بينهما وللتخفيف من الأثر النفسي الذي سببته الهجرة من ترك الديار والأموال والأهل والزوج والأولاد وجعل هذه المؤخاة مثل إخوة الدم فكانوا "يتوارثون" في بداية الأمر ثم نسخ الحكم.

ج- كما قام بكتابة الصفيحة وهي أو دستور في الإسلام يتكون من **47 مادة** تتعلق بوحدة الأمة وحقوق الأفراد والأمن والتشريع وإدارة القضاء والدفاع.

د- كما عمل النبي صلى الله عليه وسلم على بناء حكومة أساسها الشورى تطبيقا لقوله تعالى (وشاورهم في الأمر) وقوله (وأمرهم شورى بينهم)" فكانت هذه الحكومة حكومة مثالية قائمة على أسس العدل وخالية من الاستبداد والحكم الفردي.

مفهوم الدولة وأركانها

المبحث الأول: مفهوم الدولة:

تعتبر الدولة من أصعب الأمور ولذلك كان أيضا من الصعب إعطاء مفهوم صحيح ومتفق عليه وذلك أن الدولة لا تنتمي إلى ظواهر محسوسة وإنما هي تدخل في عالم الأفكار ومن أجل هذا تعددت النظرة والتعاريف للدولة وذلك لتعدد الزوايا التي ينظر إليها الفقهاء والفلاسفة، ولكن ذلك لم يمنع من الاتفاق على أركان الدولة الأساسية والمتمثلة في الإقليم، الشعب، السلطة.

مفهوم الدولة لغة: عن كلمة "دولة" لغويا تدل على اسم الشيء الذي نتناوله بعينه.

مفهوم الدولة اصطلاحا: كلمة الدولة تعني في اللاتينية"stavs" أي الثبات والاستقرار والوقوف على وضع معين غير متغير.

أما في اللغة **العربية** فتعني عدم الثبات وعدم الاستقرار والتداول يعني أن يكون الشيء مرة لهذا ومرة لدلك، كما تعني الدوران وانقلاب الزمن والأمور.

ومن الناحية **الاصطلاحية** اصطلح دولة معنى واسع وآخر ضيق:

-المعنى الواسع: يقصد به أي مجتمع منظم سياسيا شكل مستقل ، فنقول الدولة التونسية، الجزائرية...

– المعنى الضيق: تستعمل بمعنى الحكومة أو السلطة المركزية وهذا بتميزها عن المجموعات المحلية كالبلدية، الولاية، كما أنها تستعمل للدلالة على السلطات العامة أي الحكام بالنسبة للمحكومين.

مفهوم الدولة من ناحية عناصرها المادية: يتفق مجموعة من الفقهاء على تعريف الدولة من عنصرها المادي انطلاقا من الأركان الأساسية منها الشعب والإقليم والسلطة وبذلك ينظرون إلى الدولة من زاوية مادية دون الدخول في ماهية الدولة أو شروط قيامها:

– تعريف هوريو: الدولة هي مجموعة بشرية مستقرة على أرش معينة وتنتج نظاما اجتماعيا وسياسيا وقانونيا معينا يهدف إلى تحقيق الصالح العام ويستند إلى سلطة مزودة بصلاحيات الإكراه.

– تعريف كاري دي ماليورغ: الدولة هي جماعة من الناس مستقرة على إقليم خاص بها، ولها تنظيم تنتج عنه بالنسبة للجماعة في علاقته مع إعطاء سلطة عليا للتصرف في الأمر والإكراه.

– ويرى الدكتور فؤاد عطار أن الدولة ظاهرة سياسية وقانونية تنظم جماعة من الناس يقطنون إقليما بصفة دائمة ويخضعون لنظام سياسي.

مفهوم الدولة من ناحية عنصر الإكراه: ويركز فقهاء هذا الاتجاه على فكرة التمايز، حيث أن التمايز السياسي في المجتمع لابد أن يكون تمايز اجتماعي وهذا بالنظر إلى انقسام أفراد المجتمع إلى حكام ومحكومين.

- تعريف ديجي: لتكون هناك دولة بالمعنى الواسع لا بد أن يكون هناك تمايز سياسي وهذا بانقسام المجتمع إلى حكام ومحكومين، وليكن جوهر السلطة أو الدولة في السلطة عن طريق الإكراه المادي بحيث لا تعرضها أي سلطة أخرى في المجتمع وبالتالي فإن الدولة بهذا الانقسام بين الحكام الذين يصدرون الأوامر والمحكومين الذين يخضعون للفئة الأولى.

- تعريف ماكس وبير: الدولة جماعة من الناس تحوز على سلطة الإكراه المادي المشروع ولها جهاز قوي منشئ لهذا الغرض فالدولة حسب ماكس تحتكر الاستعمال الرعي للإكراه.

مناقشة:

إن هذه التعريفات ورغم أنها نوعا ما قوية في اعتبار عنصر الإكراه هو عنصر أساسي للدولة إلا أنها لا تفرق بين الشخص الذي يمارس السلطة المتمثلة في الرئيس أو الحاكم وبين السلطة.

تعريف الدولة كمفهوم عام ومجرد "مأسسة السلطة"[1]: ودعا لهذه النظرية جورج بيردو الذي رأى أن المجتمع المنظم سياسيا والدولة معا في نفس الوقت وكل مجتمع سياسي لا بد من سلطة تقوده وتعمل على تحقيق مصالحه لكن هذه السلطة أخذت عبر التاريخ عدة أشكال.

في البداية "القائل البدائية" لم تكن السلطة معروفة وواضحة بل منتشرة في الجماعة وتخضع إلى الأعراف والمعتقدات.

وفي مرحلة لاحقة تجسدت في شخص يقود الجماعة سواء لقوته أو حكمته أو ذكائه وحيلته، وهو يعتبرها ملكا له.

غير أن هذه السلطة سرعان ما تزول بزوال صاحبها مما يؤدي إلى الصراع حوله مما يتيح عن ذلك عدم الاستقرار.

لهذا كله توصلت البشرية إلى شكل آخر للسلطة السياسية فعوض اعتبار السلطة ملكية شخصية ابتكروا بها سندا ألا هو الدولة .

فالدولة إذا هي صاحبة السلطة الدائم والحاكم فيها يعتبر وكيلاً يمارس تلك السلطة بشكل عرضي وعابر لذا فإن الدولة تحقق ما يسميه جورج بيردو **بمأسسة السلطة** وهو التصرف الذي بموجبه يتم نقل السلطة من الحاكم إلى كيان مستقل عنهم هو الدولة إلى جانب ذلك تعتمد الدولة في وجودها على مجموعة من الشروط هي الإقليم، السلطة، الحاكم ، الجماعة الوطنية.

المبحث الثاني: أركان الدولة

يكاد يكون هناك إجماع في مفهوم الدولة من خلال أركانها المادية: الشعب، الإقليم، السلطة السياسية، فالدولة من هذا المفهوم هي مجموعة من الناس يقطنون في رقعة جغرافية معينة ويتبعون سلطة سياسية معينة.

---

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

أولا: الشعب[1]

مفهوم الشعب: مجموعة من الناس يعيشون على أرض الدولة ويحملون جنسيتها حتى ولو كانوا في الخارج ولا يهم عدد أفرادها، ولا يشترط فيه أن ينحدروا من نفس العرق البشري، وتتمتع الدولة إزاء أفرادها (شعبها أو مواطنيه) باختصاصات كاملة من حيث السلطة الإقليمية أي قوانين الدولة تتبع رعاياها حتى ولو كانوا في الخارج.

هناك فرق بين الشعب والسكان إذ أن السكان أوسع في مضمونه من مصطلح الشعب والمقصود بهم مجموع الأفراد القاطنين في الدولة سواء حاملين لجنسيتها أولا سواء كانوا مقيمين أو غير مقيمين كما أن هناك نوعين من الشعب وهم الشعب الاجتماعي والشعب السياسي.

ملاحظة: بعض الكتاب الفرنسيين والايطاليين يعبرون عن مصطلح الشعب بالأمة، فالأمة مصطلح الاجتماعي للدولة والدولة المصطلح السياسي للأمة.

الأمة: ظاهرة اجتماعية تتمثل في جود مجموعة من الأفراد يسود بينهم شعور الترابط والاتحاد فتجمعهم الرغبة في العيش فوق إقليم معين نتيجة تضافر عدة عوامل جعلتهم يتحولون إلى جماعة متميزة عن غيرها وتتمثل في اللغة ، الدين، الجنس .

واختلف الفقهاء حول العوامل الأساسية التي تحول الجماعة إلى أمة فظهرت عدة نظريات باختلاف الظروف التاريخية والمواقف السياسية لأصحاب هذه النظريات وهي ثلاثة:

1- النظرية الألمانية: أو الموضوعية أهم روادها فيخته وهادر ويتندون في تحديد الأمة إلى اعتبارات موضوعية مختلفة، فبعضهم اعتبر وحدة العرق العامل الأساسي لقيام الأمة والبعض اعتبر اللغة كذلك والبعض الآخر اعتبر الدين هو العامل الأساسي، وخلفية هذا الطرح ترجع للصراع بين فرنسا وألمانيا حول الألزاس واللورين، فجاءت هذه النظرية تبريرا لأحقية الألمان في هاتين المنطقتين خاصة وأنهما تتكلمان الألمانية، وقد شرعت هذه النظرية في الانهيار الإمبراطورية العثمانية والنمساوية، غير أن لا يمكن الأخذ بها لتفسير وجود الأمة لأن هناك وقائع تثبت وجود أمم تتكلم عدة لغات.

2- النظرية الفرنسية أو "الشخصية الإدارية": في إطار الصراع بين الألزاس واللورين التي جاءت كرد على النظرية الألمانية إذ يعتبرون أن الأمة تتشكل على أساس الرغبة المشتركة في الجنس معا تحت سلطة واحدة فتتكون بذلك الأمة.

نقد: إن هذه النظرية ضعيفة كونها تقوم على عوامل معنوية ذاتية تستند على إرادة فردية فقد تكون عامل تفرقة أكثر منها عامل وحدة وبالتالي قد تتأثر بظروف ومصالح الأفراد وهذا ما دفع بعدم اعتبارها كأساس لظهور الأمة أيضا لا ينبغي أن تغفل على أنها تعبر عن مصالح فرنسا كقوة استعمارية.

3- النظرية الماركسية "جوزيف ستالين": يعتبران الأمة جماعة إنسانية تكونت تاريخيا على أساس وحدة اللغة والإقليم والحياة الاقتصادية والتكوين النفسي والعقلي الذي يترجم ويتجسد في الحياة المشتركة غير أن أهم عامل من

---

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

العامل الاقتصادي. حيث لا ننكر فضل الاقتصاد في تحفيز الوحدة دون أن ننسى أن هذا الطرح المتناقض كان بخلفية مواجهة القوميات الموجودة والخاضعة بالقوة للإتحاد السوفياتي وبالتالي هناك فرق بين الأمة والشعب.

الرابطة الجامعة بين أفراد الأمة رابطة معنوية طبيعية تستند لعوامل معينة ولا يترتب عنها أي التزام قانوني والرابطة بين أراد الشعب سياسية قانونية تفرض على الشعب الخضوع لقانون الدولة وتفرض على الدولة حماية أموال وحقوق الشعب القانونية.

مفهوم الشعب يقصد به الأحياء أما مفهوم الأمة فيقصد به الماضي والحاضر.

مفهوم الدستور للأمة: النظرية الفرنسية قد طبقت الدساتير الجزائرية مثل ميثاق الجزائر 1976، وقد اتفقت الدساتير الجزائرية على تغليب مفهوم الشعب على الأمة مثل دستور 1989.

الفرق بين الدولة والأمة: في العهد الملكي المطلق ساده فكرة عدم جواز الفصل بين السلطة والدولة، ولما جاءت الثورة الفرنسية عملت على الفصل بين شخص الحاكم والدولة، فعملت على إدراج فكرة الأمة هي الدولة أي أن الأمة هي صاحبة السيادة، فوجدت الأمة المعرفة على أنها جماعة منظمة بها جهاز سياسي وقانوني مستقل ومتصل بمجموعة بشرية متجانسة مستقرة على إقليم معين فظهرت اتجاهان:

1- الأمة سابقة للدولة: ساد في القرن 19 والقرن20 بحيث أن الدولة لم تظهر إلا بعد تفاعل أفراد الأمة متأثرين بعدة عوامل موضوعية معينة بحيث ظهرت في شكل مركز سياسي أو دولة، وستدلون بألمانيا وإيطاليا وهذه الفكرة استند إليها دعاة القومية قالوا بضرورة تشكيل دولة من الأمة وبالتالي هذا القول سبق الأمة على الدولة.

2- الأمة خلقت من طرف الدولة: يستندون على وقائع تاريخية كالو.م.أ حين ظهرت كدولة سنة 1787 ثم شكلت الأمة الأمريكية التي لم تأخذ شكلها كأمة إلا في سنة 1918 بعد صدور القانون.

كما يستندون إلى الاستعمار التقليدي الذي أوجد دولا عديدة تظم أجزاءا من أمة أو كل منها شكلت أمة، وفي كلتا الحالتين لم يحدث أن شكلت هذه الأجزاء لتشكيل دولة.

أوجه التمييز:

- الأمة جماعة من الأفراد تربطهم روابط معنوية موضوعية بينما الدولة وحدة قانونية وضعية.
- الأمة تركيبها معقد مقارنة بالتركيب السياسي والقانوني للدولة.
- الدولة تعتبر أعلى المجتمعات السياسية وأحسنها تنظيما مقارنة بالأمة التي تعد عنصر من عناصر الدولة بالإضافة إلى اختلاف كل من الدولة والأمة في وجود عنصر السلطة رغم اشتراكهما في عنصري الإقليم والشعب.

مفهوم الشعب والأمة في الفكر الإسلامي:

الشعب : كان يتحدد على أساس الذين لذلك نجد أن الشعب كان ينقسم إلى قسمين المسلمون وغير المسلمين وهم سكان الدولة الإسلامية .

الأمة: نجد أن هذه الكلمة وردت في القرآن الكريم بمعني عديدة دون تحديد لكن المعنى الرئيسي هو جماعة من الناس تكون على دين واحد أو طريقة واحدة.

ثم حاول البعض من المفكرين تجاوز هذا المعنى الديني وحاولوا إعطاء معاني أخرى للأمة بالإضافة إلى الدين الإسلامي وعوامل أخرى موضوعية وأهمها التركيز على عوامل ارتباط أخرى تؤدي إلى وجود الأمة كالتشابه في الخلق والتشابه في اللسان والشيم الطبيعية.

أيضا ابن خلدون توصل إلى عوامل أخرى هي الانتساب للأصل الواحد والبيئة والطبائع وغيرها.

ثانيا: الإقليم[1]

– **مفهومه وأهميته:** رقعة جغرافية معينة ومحددة بحدود ثابتة، وأهميته تكمن في أنه يشكل النطاق الأرضي والحيز المكاني والجوي الذي يعيش فيه الشعب والذي تمارس فيه الدولة سيادتها وتطبق فيه قوانينها ونظامها.

أما من الناحية الفعلية فأهميته الواقعية تتمثل في اتساع رقعته، وضعه الجغرافي ، توفر ثرواته، ولا يهم أن تكون أرض الإقليم كثيرة أو صغيرة، وليس ضروريا أن يكون متواصلا فهناك عدة دول مقسمة إلى عدة أقاليم بينها دول أخرى.

خصائص الإقليم: يتميز بخاصيتين

1– الثبات: أن يكون ثابت لا يتغير.

2– التحديد: أن يكون محددا ومعينا بوضوح لأن الحدود تمثل الإطار المكاني الذي تنتهي عنده سيادة الدولة أو الاختصاص الإقليمي للدولة .

– التحديد: رسم ما هو في الحقيقة على أرض الواقع.

– التخطيط: وضع تخطيط للحدود بوضع علامات أو إشارات.

– عناصر الإقليم: أي إقليم يتكون بالضرورة على إقليم بري وما يعلوه من الهواء أو الإقليم الجوي، بالإضافة إلى الحيز البحري إن وجد.

عناصر الإقليم:

1– الإقليم البري : الرقعة الترابية أو المساحة الأرضية التي تبسط عليها الدولة سلطانها، وتفصله حدود معينة عن الدول، ويشمل باطن الأرض إلى غاية مركز الأرض.

2– الإقليم البحري: يشمل البحار الداخلية والبحيرات الكبرى والبحر الإقليمي بالنسبة للدول الساحلية، حيث لهذه الدول الحق في منطقته من البحر تسمى البحر الإقليمي مساحتها 12 ميل حوالي 20 كلم ابتداء من الساحل، كما تتمتع الدولة بمنطقة تسمى المنطقة الاقتصادية مسافتها 200 ميل بحري إلى جانب تمتعها بالسيادة على الحرف القاري، غير أن السيادة على المنطقة الاقتصادية على الحرف القاري هي سيادة اقتصادية فقط حيث لا تستطيع الدولة منع الملاحة البحرية فيها أو التحليق فيها أو وضع الأنابيب والأسلاك.

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

3- الإقليم الجوي: يشمل إقليم الدولة كامل المجال الذي يقع فوق إقليمها البري والبحري إلى غاية نهاية الغلاف الجوي للكرة الأرضية حوالي 60 إلى 80 كلم.

طبيعة علاقة الدولة بالإقليم:

ظهر خلاف فقهي حول هذه النقطة فظهرت أربع نظريات"

1- النظرية الشخصية: ترى أن الإقليم عنصر مكون لشخصية الدولة وهو بمثابة جسمها بالمقارنة مع الإنسان ولا يمكن للدولة أن توجد دون إقليم.

نقد: هذه النظرية مرفوضة لأن الدولة قد تفقد جزءا من إقليمها دون ان يؤثر عليها ذلك.

2- النظرية الموضوعية:ترى أن العلاقة هي علاقة ملكية، أي أن الدولة تملك إقليمها أو تملكه الأمة أو يملكه شخص الحاكم.

هذه النظرية ذات طبيعة إقطاعية ولها ارتباط بنظرية الوراثة التي تفسر أساس السلطة في الدولة ونشأتها، وهي نظرية مرفوضة لعدة اعتبارات منها أن المالك يوجد مستقلا عن الشيء الذي يملكه، في حين أن الدولة لا توجد بدون إقليم كما أن المالك يملك حق الاستغلال والتصرف في الإقليم في حين أن الدولة لا تستطيع أن تبيع مثلا إقليمها، ومن الصعب ممارسة عناصر حق الملكية من طرف الدولة علما أن الأفراد هم الذين يمارسون هذه العناصر أصلا.

3- نظرية السيادة: روادها لاماند وكفاليزي يعتبرون أن طبيعة العلاقة بينهما هو حق السيادة.

نقد: لما نقول السيادة فهي موجهة للأفراد وليس إلى الأشياء.

4- نظرية الاختصاص الإقليمي (الإقليم كإطار لممارسة السيادة): هذه النظرية تنظر للإقليم على أنه الحيز المكاني المطبق فيه سيادة الدولة، حيث تنفذ قوانينها، أي الإقليم هو مجال الاختصاص المكاني للدولة.

نقد: هذه النظرية لاقت رواجا كبيرا على مختلف الدراسات القانونية منذ الستينات وذلك لإمكانية تطبيقها على إقليم أي دولة غير أنها لا تخلوا من العيوب المتمثلة في قيود ترد على السيادة الإقليمية للدولة، بحيث لا تستطيع تطبيق سيادتها على إقليمها كاملا مثل هونغ كونغ أيضا مناطق القواعد العسكرية الأجنبية.

نظرة الفكر الإسلامي للإقليم: الإسلام غايته شاملة عالمية، من هذا المنطلق نجد أن العلماء المسلمين قسموا العالم إلى قسمين: درا الإسلام والحرب ، فعرفوا الإقليم الإسلامي أنه الموقع الذي تحت يد المسلمين، وهذا ينطبق مع فكرة أو نظرة القرآن الكريم إلى ملكية الأرض، فلإقليم يأخذ ما يطبق عليه من أنظمة.

ثالثا: السلطة السياسة[1]

لغويا: تعني القوة والسيطرة لتنظيم الجماعة.

المقصود بها هنا الهيئة الحاكمة أو الجهاز الحاكم أو التنظيم الذي يتخذ القرارات بإسم كل المجموعة الوطنية ويتقيد بها باعتبارها ملزمة لمجموع أعضائها. فنجد أيضا أن لا يلغي وجود جماعة على إقليم دون سلطة منظمة، فهو ركن جوهري لقيام الدولة، ولأن السلطة هي الوسيلة لقيام الدولة بوظائفها داخليا ودوليا دون منافسة.

---

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

والسلطة تأخذ ثلاثة صور: اجتماعية، مشخصة، مؤسِسَة.

مميزات السلطة السياسية:

1– ظاهرة اجتماعية وقانونية: أي مجتمع لا يستقيم إلا بوجود سلطة تعمل على التوفيق بين المصلحة الخاصة والعامة فهي ظاهرة قانونية لارتباطها بالقانون فهذه السلطة تعتمد على قواعد قانونية لتحقيق التوازن بين المصالح.

2– سلطة عامة ودائمة: لأن لها اختصاص عام يتضمن كل نواحي النشاط البشري للدولة، دائمة لأنها مستمرة بعد زوال الأشخاص.

3– سلطة عليا: تسمو وتعلو فوق كل الأشخاص الخاضعين لها.

4– سلطة أصيلة ومستقلة: لأنها تنبع من الدولة والسلطات الأخرى تنبع منها .

5– سلطة مركزية وحيدة: باعتبارها أساس التنظيم السياسي.

6– احتكار السلطة الإكراه لفرض النظام: يحتكر القوة العسكرية والمادية التي تملكها من فرض النظام.

7– تنفرد بوضع القوانين الوضعية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة.

فلسفة قيام السلطة: أساس قيام السلطة الصراع بين الحرية والسلطة الذي اتخذ أشكالا متعددة.

فالسلطة قوة بلورها الوعي الاجتماعي وتتجه نحو قيادة الأفراد للبحث عن الصالح العام المشترك، وهذا يقودنا إلى أن الرضا الضمني يوفر المشروعية لهذه السلطة.

مشروعية وشرعية السلطة:

أ– المشروعية: صفة تطلق على سلطة يعتقد الأفراد أنها تتطابق مع آمال وطموحات وآلام المجتمع، وبالتالي يجب أن تكون نابعة من المجتمع.

فانطلاقا من هذه المشروعية تعطى للسلطة صلاحية إعطاء الأوامر وفرض الطاعة فيصبح الأفراد رضين بهذه السلطة عليهم، هذه الصلاحية لا تتم إلا إذا قامت على قاعدة معينة يؤمن بها الأفراد، وهذه القاعدة تختلف صورها:

– إما أن تكون تقليدية قائمة على التقاليد والعادات، وقد تكون مبنية على تعلق الشعب بشخص ما وهو ما يعرف بسلطة الزعامة، وقد تكون مبنية على إيمان الشعب بعقيدته دينه فيتوفر على مشروعية قائمة على الدين، وأحيانا قد تقوم أمور تاريخية أي مشروعية تاريخية أو ثورية.

وبالتالي السلطة تحكم انطلاقا من هذه المشروعيات التي قد تؤدي إلى الاستقرار رغم مخالفة هذه السلطة للقانون، ويمكن اعتبار المشروعية هي الإيديولوجية القائمة عليها الأنظمة السياسية للدول .

ب– الشرعية: صفة تطلق على السلطة تستند في أعمالها إلى النظام القانوني الموجود في الدولة فالمشروعية مرتبطة بالقانون الوضعي.

ففي أربا يرجحون الشرعية إلى تاريخ ظهور الليبرالية، ولا يمكن الأخذ بهذه لأن هناك قواعد تاريخية تكذب هذا الطرح . لأن أو سلطة شرعية ظهرت في الإسلام أي قبل ظهور الفكر الليبرالي، أما في الدول الاشتراكية جاءت لخدمة **المشروعية السياسية** من طرف الحزب، فتأتي هياكل الدولة كالبرلمان لتحوله إلى قانون.

أساس المشروعية والشرعية في الجزائر:

في الجزائر منذ الاستقلال حتى يومنا هذا يتم العمل السياسي استنادا على المشروعية الثورية والحركة الوطنية، فنجد الدولة والأحزاب السياسية تأخذ مشروعيتها من الثورة، والتي تأخذ شرعيتها من الدستور والقوانين التي يعمل بها النظام السياسي، وقد عرفت الجزائر أوقات غابت فيها الشرعية الدستورية وأصبحت أساس النظام السياسي.[1]

رابعا: الاعتراف

يرى بعض الفقهاء أنه أقرب للقانون الدولي العام من الدستوري وقد وقع خلاف حول أهميته:

1- الاتجاه الأول: يقول بضرورة الاعتراف بالدولة من طرف الدول لهذه الدولة الجديدة حتى يكتمل بناؤها ويعرف هذا الاتجاه **بالاعتراف المنشئ**.

2- الاتجاه الثاني: يقول أنه ليس هناك ضرورة لاعتراف الدول لهذه الدولة إذ بمجرد ظهور الأركان الثلاثة فالاعتراف هو أساس دخول الدولة في علاقات مع المجتمع الدولي، ويعرف هذا الاعتراف بالاعتراف **المقر أو الكاشف**.

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

خصائص الدولة

إن قيام الدولة يؤدي إلى تميزها بخصائص دون غيرها من الكيانات السياسية هذه الخصائص نلخصها في ثلاث.

المبحث الأول: الشخصية المعنوية للدولة[1]

لكي تقوم الدولة بمهامها لابد لها من التمتع بشخصية معنوية، أي مستقلة عن الأفراد المكونين وتبقى ملازمة للدولة ما دامت قائمة وبالتالي تكون أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فهذه الشخصية المعنوية تتلخص في مجموعة من الخصائص:

1- **شخصية آنية وحالية:** توجد بمجرد وجود الدولة واكتمال أركانها دون الحاجة لقانون سابق، وحاجة للاعتراف لأن هذه الحالات لا تنطبق على الأشخاص الاعتبارية ((البلدية، الجمعيات)) فنجد أن القانون الداخلي للدولة يحدد حقوق وواجبات الدولة.

2- **شخصية غير مقيدة بهدف أو غرض معين:** عكس الأشخاص المعنوية فهي تتمتع بأهلية قانونية كاملة تسمح لها بالقيام بكل النشاطات والأعمال القانونية والمادية دون تحديد، إلا ما يتعارض مع كونها شخص معنوي.

3- **شخصية معنوية تتميز وتتمتع بامتيازات السلطة العامة:** لا يتمتع بها غيرها من الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتباريين الآخرين...

وفي الحقيقة إن فكرة الشخصية المعنوية كانت ولا تزال محل خلاف وجد بين الفقهاء الذين انقسموا فيما بينهم إلى قسمين:

أ- الرأي المنكر للشخصية المعنوية للدولة:

- الفقيه دوجي : يرى أن الدولة ظاهرة اجتماعية ومنه الذي يضع القانون يفرض تطبيقه على الآخرين (حكام-محكومين)، واستندوا إلى فكرة **التضامن الاجتماعي** ومنه لا وجود للشخصية المعنوية ولكنهم لم يقدموا البديل عن الشخصية المعنوية، وكذلك تحديد المالك الحقيقي لأموال الأشخاص العامة.

- الفكر النازي (روزنبرج): ويرون أن الشعب هو الذي ينشئ الدولة ويفرض القانون ويمنح السلطة، ومنه الدولة هي جهاز يوضع فيه هذا الزعيم لتحقيق آمال الشعب (تبرير فكرة الدكتاتورية والتوسع الخارجي) وحكم الطبقة المستغِلة على الطبقة المستغَلة وإجبارها على قبول الأمر الواقع.

ب- الرأي المؤيد للشخصية المعنوية:

يعترف أغلبية الشراح بالشخصية المعنوية للدولة التي يعود تاريخها إلى القانون الروماني فالدولة شخصية معنوية تعبر عن المجموعة كلها وتتمتع بالسلطة العامة المستمدة من أهليتها القانونية وكل الحقوق والواجبات المحددة في القانون الوضعي.

ويترتب على تمتع الدولة بالشخصية المعنوية والقانونية النتائج التالية:

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

– التمتع بالشخصية القانونية: هناك شخصية معنوية للدولة ينتج عنها تمتعها بالشخصية القانونية، أي أن هذه الدولة لها القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وبالتالي قدرتها على التصرف باسم المواطنين وعنه:
أنه شخص قانوني قائم بذاته، أو كيان مستقل عن الأشخاص العاديين والمعنويين أي لها إرادة مستقلة خاصة بها، وبمصالح متميزة ومعناه أن الدولة متميزة عن شخص الحاكم لأن الدولة صاحبة السلطة والحاكم مجرد موظف في الدولة.

–الدولة تعمل على تحقيق الأهداف والمصالح العامة وليس مصلحة العمال كما أنها تخضع للقانون في كل أعماله.

– تتمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمم الأشخاص المسيرين لها، لذا نقول أن تصرفات الحاكم تكون تكون باسم الدولة ولحسابها.

– استمرارية وديمومة الدولة: فهي مستمرة ودائمة مهما تغير الحكام والأشخاص وتوالت الأجيال والأحداث والظروف، ولا تؤدي إسقاط حقوق الدولة والتزاماتها اتجاه مواطنيها أو دوليا، كما تضل القوانين سارية وفقا للإجراءات المقررة.

– وحدة الدولة، إن القرارات الصادرة عن هيئات الدولة هي تصرفات ملزمة للدولة أيضا مهما تغير المسيرون للدولة فإنه لا يمكن تنافي القرارات أو أثر القرارات السابقة للأشخاص الأولين.

– المساواة بين الدول: إن الاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية بعد اكتمال أركانها ينتج عنه ظهور شخص قانوني دولي جديد متساوي مع الدول الأخرى.

المبحث الثاني: السيادة

أولا: مدلول السيادة: للسيادة مدلولين هما:

- سياسي: الحق أو السند الذي يستمد منه الحكام شرعية ممارسة السلطة وبالتالي حكمهم للآخرين.
- قانوني : هي خاصية من خصائص الدولة وهي حقها في ممارسة مجموعة من المهام والصلاحيات الداخلية والخارجية دون الخضوع لأي سلطة بشرية أخرى تعلوها فالدولة ذات سيادة هي ذلك المجتمع السياسي الذي نجمع فيه السلطة الحاكمة جميع مظاهر السلطة من داخلية وخارجية حيث لا تعلوا فوقها سلطة.

ظهور فكرة السيادة: اختلف الفقهاء حول نشأة فكرة السيادة:

– المفهوم النسبي:وقد ظهر في العصر الملكي في فرنسا خاصة أين كان الإمبراطور هو صاحب السلطة المدعم من الكنيسة مجسدة في البابا على الملوك الذين يفرضون نوعا من السلطة على الإقطاعيين، فلم تظهر فكرة السيادة بمفهومها الحالي بل كانت مقرونة بمفهوم السلطة فاستعملت كوسيلة سياسة دفاعية سلبية ثم تحولت إلى فكرة قانونية ذات طابع هجومي قانوني.

نسبية: لأن الفكرة ظهرت ضعيفة تفتقر للقوة وكانت وسيلة سياسية لأن الملك لجأ إليها لتبرير استقلاله عن الإمبراطور والإقطاعيين، وكانت سلبية لأنها لا يعترف بأي سلطة غيرها.

– **المفهوم السياسي**: وقد جاء به جون بودان عام 1576 في كتابه الجمهورية وهو صاحب فكرة المفهوم القانوني للسيادة، حيث انقلبت السيادة من كونها نسبية إلى سامية, ولا تقبل التجزئة وجعل منها بودان عنصر مكون للدولة.

بعد تطور الدولة الحديثة كان الصراع فيه بين الملك والأوستوقراطية من جهة والبرجوازية من جهة أخرى، وبالتالي زالت ملكية الحاكم للسلطة إلى غاية القرن 15م أين ظهرت فكرة سيادة الشعب. وبعد ظهور هذه الفكرة أبدت الكنيسة هذه الفكرة في القرن 16م، وبالتالي ظهرت نظريات حول السادة فظهرت سيادة الشعب وسيادة الأمة... فالسيادة في الفقه القديم كانت مطلقة أما في الفقه الحديث أصبحت مقيدة.[1]

ثانيا: مظاهر السيادة

السيادة هي خاصة تكفل للدولة فرض سيادتها على الشعوب ومن حيث المنطلق قد تكون سياسة أو قانونية أو فعلية، كما تكون داخلية وخارجية ومن حيث المضمون فقد تكون ذات مضمون سلبي أو إيجابي.

- **السيادة القانونية:** هي سلطة الدولة في إصدار القوانين وتنفيذها ومعاقبة مخالفيها.
- **السيادة السياسية:** هي الشعب الذي يختار مسيرين للدولة ممارسين السيادة القانونية.
- **السيادة الفعلية:** هي طاعة المواطنين لأوامر سلطة الدولة سواء كانت مستندة للقانون أو غير مستندة له، وبهذا يمكن أن يعتمد على القوة العسكرية أو الشخصية الكارزماتية.
- **السيادة الواقعية:** سلطة الدولة على سكان إقليمها وهي شاملة ولا تستطيع أي سلطة أخرى أن تعلوها في فرض إرادتها على الأفراد وتنظيم شؤونها.
- **السيادة الخارجية:** تمتع الدولة بسلطة عليا، لا تتدخل فيها أي دولة أخرى أي لا فرق بينها وبين أي شخص دولي آخر.

كل هذه المظاهر تسمح للدولة بما يلي:

1- احتكار الاختصاص:إن سلطة الدولة هي التي تمارس على إقليمها وعلى شعبها دون منافسة ويبرز ذلك من خلال احتكار ممارسة الإكراه وحدها دون منافسة (ممارسة القضاء ، تنظيم المرافق العامة..).

2- استغلال الاختصاص: الدولة مستقلة تماما في ممارسة سلطتها، أي الحرية في اتخاذ القرار والعمل وفقا لما تراه ملائم دون الخضوع لتوجيهات أجنبية أو عرقلة داخلية.

3- شمولية الاختصاص: الدولة تنشط في جميع الميادين دون استثناء بينما الأشخاص الاعتبارية الأخرى لها اختصاصات معينة ومحددة.

ثالثا: صفات السيادة[2]

نجد أن السيادة تمتاز:

1- سلطة أصيلة: غير مستمدة من سلطة أخرى وتجد سلطاتها في ذاتها بل تتفرع عنها السلطات الأخرى.

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

[2] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

2- سلطة قانونية: أي أنها مبنية على القانون تمارس سيادتها في إطار نظام قانوني تنشط داخله.

رابعا: صاحب السيادة في الدولة

سؤال: أين يكمن مصدر السادة في الدولة

نجد أن هناك جملة من النظريات حاولت الإجابة على هذه التساؤلات:

1- نظرية سيادة الأمة:جاءت على أنقاض نظرية روسو محتواها أن السيادة ليست ملكا للملك بل ملك للأمة التي هي كائن مجرد ومستقل عن الأشخاص المكونين لها، وبالتالي لا يمكن تجزئة السيادة على الأشخاص وإنما تبقى ملكا للمجموعة المستقلة، التي تشكل وحدة لا تتجزأ من حيث الأصل وهي الأمة التي تعهد بممارسة السيادة على الأفراد .

وقد وضع روسو الأصل النظري لهذه النظرية عبر وجود كيان معنوي له إرادته الخاصة المشكلة عن الأفراد وخاضع لإرادة العامة.

انطلاقا من فكرة "روسو" جاء "دي سيياس" الفرنسي الذي أخذ هذا الأساس ووضع نظرية سيادة الأمة أثناء الثورة الفرنسية، وهذه النظرية تبنتها الجمعية التأسيسية 1789، فالأمة حسب النظرية هي ذلك الكيان الذي تصوره روسو وسماه سيياس الأمة، فهي كيان مجرد مستقل عن الأفراد الذين يتألف منهم، أيضا لا تشمل أفراد الشعب الأحياء فقط بل تشمل الأجيال السابقة واللاحقة "عرض للتاريخ المستمر للأجيال وبيان المصالح المشتركة" وانطلاقا من هذا المفهوم فالأمة دائمة وثابتة فهي وحدة لا تتجزأ وبما أنه لا يستطيع التعبير عن إرادته بنفسه لأنه شخص معنوي فهو بحاجة إلى أفراد يمارسون السيادة باسم الشخص المجرد.

*** النتائج المترتبة عن هذه النظرية:**

1- بما أن الأمة كيان معنوي لا يتجزأ إرادته واحدة سيادة الأمة لا يمكن أن تتجزأ وبما أن الإنسان لا يتنازل عن إرادته فإن الأمة لا تتنازل عن إرادتها وسيادتها .

2- بما أن الأمة كيان معنوي لا يحسن التعبير عن إرادته فهو يحتاج إلى من ينوب عنها في التعبير عن إرادته معناه أن من يساعد في التعبير عن إرادة الأمة لا يمارس حقوقه الخاصة وإنما يمارس وظيفة باسم ولصالح الأمة وبالتالي تعتبر أن الانتخاب وظيفة وليس حق يقوم به من سمح له بذلك.

3- المنتخبون: للتعبير عن إرادة الأمة يتمتعون بوكالة عامة أو وكالة غير إلزامية أي أن هذا المنتخب يمثل كل الأمة وليس باسم من انتخبوه فقط مما يؤدي إلى ظهور فكرة التمثيل والقضاء على الوكالة الإلزامية فهو حر في التصرف باسم الأمة.

4- مادام أن الأمة حرة في إسناد سيادتها لأي شخص تختاره ليس من الضروري أن يشكل الحكم على أساس جمهوري فقد تستند إلى إمبراطور أو ملك وبالتالي سيادة الأمة تتماشى مع كل الأنظمة.

5- الأمة كوحدة مستقلة عن أفرادها لا تقتصر على جيل واحد محدد فهي تشمل السابقين واللاحقين ومن الضروري مراعاة مصالح الأجيال.

النقد:

- القول باستقلال الأمة عن الأفراد هذا يعني تمتعها بالشخصية المعنوية وهذا يترتب عنه وجود شخصين معنويين، الدولة والأمة يتنافسان على السيادة.

- بعض الفقهاء يقولون أنه لا جدوى بالعمل بهذه النظرية مادام ظروف نشأتها قد زالت رغم أن بعضهم يرد على ذلك بأن الدول الحديثة لا زالت بحاجة لأي وسيلة كانت للحد من السلطة المطلقة.

- هذه النظرية لا تمثل نظام سياسي معين بذاته أي لا تمثل قاعدة لنظام سياسي.

2- نظرية سيادة الشعب: جاءت على أنقاض نظرية سيادة الأمة التي ساهم فيها روسو والذي طرح الفكرة الأولى بإشارة في دستور 1871، ثم ليظهر بها العمل في دساتير الدول الاشتراكية في القرن 20م وأخذت بها الدساتير الفرنسية 46-1956م

ومن خلال نظرية العقد الاجتماعي لروسو لم تنقل السيادة للشخص المعنوي المستقل عن الأفراد بل روسو أبقى السيادة ملكا للأفراد لأن هؤلاء الأفراد عندما تنازلوا عن بعض حقوقهم له ، لم يتنازلوا عن حقوقهم الطبيعية المرتبطة بطبيعتهم البشرية إذ أن كل فرد له حق أو جزء من هذه السيادة أي قسمها بين أفراد وشعب، فهذه النظرية تتفق مع نظرية سيادة الأمة، في أن السيادة ملك للأشخاص غير أنهم اختلفوا في أن نظرية سيادة الشعب لا تنظر إلى هذه المجموع على انه وحدة غير قابلة للتجزئة ، وإنما تنظر إلى الأفراد ذاتهم باعتبار كل واحد منهم يملك جزء من هذه السادة.

*** النتائج المترتبة عن هذه النظرية:**

1- يعتبر الانتخاب حق وبالتالي فالفرد له الخيار في القيام به أو ممارسته.

2- كل الأفراد متساوون في الحقوق والواجبات وبالتالي فالانتخاب عام وغير مقيد كما في نظرية سيادة الأمة.

3- النواب منتخبون من طرف المواطنين لتمثيلهم وممارسة السيادة باسمهم ولا يتمتعون بوكالة عامة معناه إن النائب لا يمثل الشعب ككل بل يمثل المواطنين الذين انتخبوه ولهؤلاء الحق في عزله ما لم يعبر عن إرادتهم .

4- تجزئة السيادة على كل أفراد الشعب فكل فرد له الحق في ممارسة جزء من السلطة يحقق الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة.

5- تشكل الحم في هذه الديمقراطية هو النظام الجمهوري.

6- على عكس نظرية الأمة "سيادة الأمة" التي تنظر للقانون على أنه تعبير عن الإرادة العامة للأمة . نظرية سيادة الشعب تنظر للقانون على أنه تعبير عن إرادة الأغلبية للأفراد في البرلمان.

النقد:

انطلاقا من مضمون هذه النظرية ونتائجها هناك عدة انتقادات:

1- لا تحول دون الوقوع في الاستبداد بين النائب ومنتخبيه ويؤدي إلى عدم استقرار النظام.

2- النواب مضطرون لمراعاة مصالح دوائرهم الانتخابية دون المراعاة للمصلحة العامة.

3- ما دامت تؤدي إلى تقسيم السيادة على كل الأفراد هذا يؤدي إلى التساؤل على الممارسة الفعلية للسيادة.

*** مدى تأثير الدساتير الحديثة بالنظريتين:**

لقد حاولت بعض الدول الدمج بين النظريتين وكانت البداية في فرنسا لأسباب معينة، ذلك أن نظرية سيادة الأمة أدت إلى ظهور ما يعرف بدكتاتورية نابليون، كما أدت فيما بعد إلى الديكتاتورية الرأسمالية، كما ظهرت الملكية من جديد بعد الثورة الفرنسية كل هذا أدت بالضرورة التوفيق بين النظريتين بالإضافة إلى تطور المجتمعات والوعي وظهور الحريات الشخصية والزوال التدريجي للأنظمة الديكتاتورية وظهور الفكر الاشتراكي، كلها دفعت إلى الدمج بينهما في الواقع بحيث أول دمج جاء في دستور فرنسا 1946 ونصت المادة 3 على "أن السيادة ملك للأمة الفرنسية" وصور الدمج تكمن فيما يلي:

1- الانتخاب أصبح عام وبالتالي فهو حق وليس وظيفة

2- وكالة النواب وكالة عامة.

3- وجود الديمقراطية النيابية أو التمثيلية.

4- شكل الحكم هو شكل جمهوري.

المبحث الثالث: خضوع الدولة للقانون

أصبحت خاصية مميزة للدول الحديثة وهو يعني إن الحكام والمؤسسات الممارسة للسلطة تخضع للقانون ساري المفعول في هذه الدولة وتتقيد بالقواعد القانونية كالأفراد إلى غاية تعديله أو تغييره أيا كانت أوجه هذه الدولة خاضعة للقانون، للسلطة التشريعية أو التنفيذية، فالدولة ليست مطلقة الحرية في وضع القوانين أو تعديلها أو تغييرها حسب أهوائها.

- فمعنى خضوع الدولة للقانون يختلف عن السلطة المشروعة ولا يتطابق مع سلطة الحكام للمحكومين، فلا يتطابق المعنيين، كما أنهما قد لا يتلازمان وقد يتلازمان في حالة إذا قامت السلطة على رضا المحكومين مع خضوعها للقانون.

- ومفهوم خضوع الدولة للقانون لم يظهر دفعة واحدة بل تطور عبر عدة نظريات فقهية مختلفة حاولت تفسير هذا المبدأ، وحاولت إيجاد تبرير له، أيضا التطورات الحاصلة مكنت من بروز إمكانات لتطبيق هذا المبدأ.

أولا: التطور التاريخي لفكرة خضوع الدولة للقانون[1]

في العصور البدائية لم تكن هناك فكرة إخضاع الحاكم لأي قوانين تسهر عليه وتقيد سلطته وهذا نجم عنه الاستبداد واستبعاد حقوق.

فبالنسبة للإغريق واليونان الذين اكتشفوا الديمقراطية لكنها بقيت صورية ويتجسد ذلك في أن الممارسة السياسية كانت مقتصرة على الأحرار دون الأفراد الآخرين ولذلك في الإمبراطورية الرومانية لم تعرف الدولة

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

بواجباتها للأفراد رغم اعترافها ببعض الحقوق للأفراد، لكن هذا التطور التاريخي ورغم عدم خضوع الدولة للقانون، ظهرت فئات تنادي بضرورة خضوع الدولة للقانون.

1- ظهور المسيحية: ساهمت في وضع النواة الأولى بخضوع الدولة للقانون من خلال تكريسها تجربة العقيدة، حيث أكدت على حرية وكرامة الإنسان من خلال مناداتها بالفصل بين السلطة الدينية والسياسية وبالتالي الحد من سلطة الملوك أدت إلى خلق كيان الفرد المستقل عن كيان الجماعة إلا أنها لم تضبط الأمر التي لا ينبغي للدولة التدخل فيها والتي بإمكانها التدخل فيها، فأوربا من خلال القرون الوسطى كانت تعيش تحت الحكم الملكي المطلق.

2- ظهور الشريعة الإسلامية: فالإسلام تعرض لحقوق الأفراد والحقوق العامة وحقوق الدولة على رعاياها وواجباتهم نحوها، فنجد إن الإسلام قد قيد سلطة الحاكم بأحكام الشريعة أيضا مبدأ الفصل بين السلطات ظهرت بصفة عملية في الدولة الإسلامية.

3- عصر النهضة: بالرغم من استمرار الاستبدادية ظهرت أفكار جديدة عملت على القضاء على الاستبداد خلال القرن 15 نلخصها في عاملين:

أ- تبلور الوعي التحرري بالمناداة بالحقوق الفردية والحد من السلطة المطلقة.

ب- انقسام الكنيسة المسيحية بعد ظهور المذهب البرونستاني الذي كان سببا في ظهور حركة فكرية نادت بحقوق الأفراد وحرياتهم.

4- العصر الحديث: منذ القرن 17 ظهرت كتابات عالجت هذه الأفكار خاصة الفقيه جيورجيس الذي نادى بفكرة سيادة الشعب، حيث بدأت تظهر سلسلة من الاحتجاجات ضد الأنظمة الحاكمة خاصة أمريكا وبريطانيا وظهور الثورة الفرنسية وبالتالي بالتدرج بدأت تزول فكرة السلطة المطلقة وأصبحت مقيدة وانتقال السيادة من الحكام إلى الشعب.

ثانيا: النظريات المفسرة لهذا المبدأ[1]

يكمن الاختلاف بين الفقهاء في تبرير خضوع الدولة للقانون ولهذا ظهرت أربع نظريات :

1- نظرية القانون الطبيعي: أنصارها يقولون أن سلطة الدولة مقيدة بقواعد القانون الطبيعي على أساس أنها قواعد سابقة لظهور الدولة وعلى أساس أن هذه القواعد تعبر عن العدل لذا فالقانون الطبيعي هو قيد على الحكام ينبغي عليهم الالتزام به بعد استغلال العقل البشري له في شكل قانون وضعي، فنجد الفقيهان حشو لوفبير يقولان أن إرادة الدولة ليست مطلقة بل يخضع لقوى خارجية عنها تعلو عليها وتسمو على إرادتها وتتمثل في القانون الطبيعي، وقد سادت هذه النظرية قديما عند اليونان والإغريق وانتشرت خلال القرنيين 17 و18م

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

نقد:

من خلال طرحها لضرورة تقييد الدولة للقانون الطبيعي تعرضت لانتقاد من طرف الفرنسي كارتي منبوغ يعتبر أن فكرة القانون الطبيعي لا تعتبر قيد قانوني، ولا تصبح قانونية إلا إذا تقر لها جزاء مادي يضمن تنفيذها واحترام الأفراد لها، فالدولة وحدها فقط تملك إصباغ القاعدة لهذه الصفة أو خلع القوة التنفيذية للقاعدة.

فهذه النظرية لا تصح كأساس لتبرير هذا المبدأ ولو أنها تاريخيا لعبت دورا بارزا في إقرار الحقوق والحريات الفردية.

2- نظرية الحقوق الفردية: مستنبطة من نظرية القانون الطبيعي أي وجود الحقوق الفردية استند للقانون الطبيعي، ومنذ بروز نظرية العقد الاجتماعي لروسو أصبحت هذه النظرية كأساس لتبرير حرية حقوق الأفراد وأنصارها هيغل وكانط واسيمان فهم يعتبرون أن أساس النظرية أن كل فرد له حقوق معينة نشأت معه ملتصقة بمولده وهذه الحقوق وجدت في المرحلة السابقة للدولة وتمتع أفرادها بها فهؤلاء الأفراد لم يتنازلوا عن حقوقهم الشخصية المتعلقة بهم كبشر حين انضمامهم للمجتمع السياسي المنظم وبالتالي فالدولة مقيدة بحماية الحقوق وحريتها لأن هذه الحقوق سابقة للدولة وقد تأثر بها رجال الثورة الفرنسية وهي موجودة أيضا في دساتيرها، لكن ورغم هذه الأفكار الجديدة في فترة الحكم المطلق فقد وجهت لها انتقادات:

أ- تقوم على تصور خيالي وافتراضي أي أن هذه الحقوق تؤكد عن وجود حقوق سابقة لوجود الدولة وهذا ادعاء مغرض لأن الإنسان الفطري كان يملك سلطة مادية على الأشياء.

ب- إذا أخذنا بمنطق هذه النظرية نصل إلى أحد هاتين النتيجتين:

- إما الفوضى إذا تركنا للأفراد تحديد حقوقهم.
- وإما الاستبداد إذا تركنا للدولة تحديد الحقوق دون قواعد ملزمة.

3- نظرية التقييد الذاتي: مفاد هذه النظرية أن الدولة لا يمكن أن تخضع لقيد من القيود إلا إذا كان نابع من إرادتها، فالدولة تخضع للقانون الذي وضعته بمحض إرادتها ومن هنا يتحقق التقييد الذاتي بإرادتها هذا ما ذهب إليه الألمانيين هيرنغ وجيلينيك .

فهذه النظرية أقرب إلى الواقع لكنها لم تخلو من الانتقادات من طرف ديجي لأن هذه النظرية غير سليمة لأن الدولة لا تقيد نفسها بإرادتها عن طريق القانون الذي وضعته بل قواعد القانون الطبيعي هي التي تقيد الدولة .

وديجي يتساءل عن الأسباب ومبررات الدولة للخضوع إلى القانون الذي وضعته . وهل أن خضوعها للقانون الذي تضعه بنفسها وتعدله وتغيره بنفسها هو تقييد فعلي للدولة؟

فيقول أن المنطق يقول أن الشخص الذي يترك له أن يقيد نفسه ليس قيدا قانونيا وأن هذه النظرية تحمل بذور السلطة المطلقة لأن تقيد الشخص لا يكون بإرادته بل يكون وفق ضوابط محددة على هذا الأساس طرح فكرته حول خضوع الدولة للقانون في نظريته التضامن الاجتماعي.

4- نظرية التضامن الاجتماعي: ديجي يعترف بالشخصية المعنوية وينكر فكرة السيادة، ويرى انه طالما أن القانون من صنع الدولة فإنه لا يمكن القول بضرورة خضوعها له، لأن ذلك الخضوع لا يتحقق إلا إذا كان القانون يجد مصدره في سلطة أعلى من سلطة الدولة وهذه السلطة هي التضامن الاجتماعي، يقول أن الإنسان عاش داخل الجماعة لأنه بحاجة إلى تلبية حاجاته بواسطة التضامن الاجتماعي وبالتالي القاعدة القانونية تنشأ بمجرد أن تستقر في ضمير الجماعة الحاجة إلى هذه القاعدة بمعنى آخر أن الدولة لا تتدخل في وضع قواعد القانون أي أن واضع القاعدة القانونية هو ضمير الجماعة من جهة وشعور الأفراد بضرورة احترام التضامن الاجتماعي هي التي تفرض على الحكام والمحكومين الالتزام بها، فلا يحق لأي منهم القيام بأي خرق لهذه القواعد لأنه خرق للتضامن الاجتماعي الذي يطغي الصبغة القانونية على أي قاعدة سلوك داخل المجتمع.

النقد: مما يعاب على هذه النظرية:

أ- لا يمكن التسليم بوجود قاعدة قانونية بمجرد اعتقاد الأفراد بها، فالدولة هي التي بإمكانها إضفاء القوة القانونية على أية قاعدة سلوك معينة.

ب- الأساس القيدي الذي جاء به ديجي ليس أساسا قانونيا ولا يعدو أن يعدو أن يكون قيدا أخلاقي إذ ليس بإمكانه تشكيل عامل ردع إزاء مخالفة القواعد القانونية.

ج- هذه النظرية تقوم على أن حكم المحكومين على الحكام يكون نتيجة الشعور لدى ضمير الأفراد وما يتولد عنه من رد فعل، فهو لا يقوم على أساس قانوني محددا بذاته يخضع له الحكام في تصرفاتهم إزاء المحكومين لأن هذه النظرية لم تقدم أي قيد قانوني.

د- هذه النظرية قائمة على ما هو موجود من علاقات بينما القانون يتطرق إلى أمور موجودة الآن، وقد تبرز مستقبلا.

هـــ- نظرية ديجي تعترف فقط بوجود فكرة التضامن داخل المجتمع في حين أننا نجد أن هناك صراع واختلاف داخل المجتمع .

ضمانات قيام الدولة القانونية:

وهي وليدة الممارسات الفعلية والميكانيزمات والآليات وتتمثل في :

1- وجود الدستور: يعتبر الضمان الأول الذي يسمح بالقول بخضوع الدولة للقانون لأن وجود دستور معناه وجود نظام سياسي وقانوني للدولة وتحدد وجود السلطات وتقيدها والفصل بينها.

2- الفصل بين السلطات: الدولة التي تحترم هذا المبدأ هي دولة تحترم القانون لذا لابد على السلطات العامة للدولة أن تكون مستقلة عضويا أي أن كل سلطة لها اختصاصاتها وينبغي احترام موضوع واختصاص كل سلطة إذ تكون مستقلة شكليا، أي استقلال من خلال الأجهزة فأجهزة كل سلطة مستقلة على أجهزة السلطات الأخرى وهذا مبدأ ينتج عنه منع الاستبداد في ممارسة السلطة.

3- سيادة القانون: أنه ينبغي على السلطة التنفيذية أن تكون ملتزمة بتطبيق احترام القانون بكل إجراءاتها أو ما تصدره من قرارات.

4- تدرج القواعد للدولة: هناك قواعد قانونية متسلسلة من الأعلى إلى الأسفل بحيث تخضع القواعد الدنيا للقواعد التي تعلوها لتصل إلى الدستور وهو النظام الأساسي بحيث كل القواعد الأدنى منه تستمد قواعدها وشرعيتها منه إلا تخالفه .

5- الرقابة القضائية: ضمان من ضمانات خضوع الدولة للقانون فتوجد الرقابة القضائية وسيلة لحماية الفرد من استبداد السلطة فالرقابة التشريعية ذات الطبيعة السياسية الرقابة الإدارية لا تسمح بحماية حقوق المواطن كاملة .

6- الاعتراف بالحقوق والحريات العامة: لأن نظام الدولة القانونية يضمن كفالة الاحترام بمبدأ المساواة وحريات الأفراد وحمايتها من تعسف السلطة وإذا كانت حقوق الأفراد اعتبرت مقدسة في المذهب اللبرالي لا يمكن للدولة التعدي عليها، لذا فالدولة الحديثة مطالبة ليس فقط باحترامها بل مطالبة بالتدخل لحماية هذه الحقوق وكفالة تحقيقها وملزمة بالعمل على تحقيق الحقوق والحريات الفردية .

7- الرقابة الشعبية: أو ما يعرف بالرأي العام وردود فعله.

8- المعارضة السياسية: حيث الدولة ذات التعددية الحزبية فهذه المعارضة على انتقاد نظام الحكم والتصرفات الصادرة من الأجهزة الصادرة من الأجهزة الحاكمة للوصول إلى الحكم عن طريق الانتخابات الدورية في إطار التداول السلمي على السلطة.

أشكال الدولة

المقصود به هو طبيعة البنية الداخلية للسلطة السياسية أي هل أن السلطة موحدة أم موزعة على سلطات مركزية متعددة فنجد أن الدولة تأخذ شكلين دولة بسيطة موحدة، دولة مركبة.

أولا: الدولة البسيطة[1]

هي التي يكون لها نظام قانوني واحد أي سلطة واحدة أي دستور واحد وقوانين واحدة داخل إقليم الدولة الواحدة ويكون كامل السلطة السياسية فيها مجتمعة في جهاز حكومي واحد دون أي منافسة أو توزيع لهذه السلطة وبالتالي تكون لها شخصية قانونية واحدة داخليا وخارجيا، كما أن وجود سلطة سياسية واحدة لا يمنع وجود سلطات إدارية أي توزيع السلطة الإدارية داخل هذه الدولة يأخذ شكل عدم التركيز أو اللامركزية وهي موجودة بإرادة السلطة السياسية، وتحدد صلاحياتها ويمكن لها إلغائها وأحيانا نجد أن الدولة البسيطة تمنح استقلالية لبعض المناطق نظرا لأهميتها لهذه المناطق لكي تتمكن من تسيير شؤونها مثلا إقليم الباسك بإسبانيا أيضا إقليم كردستان العراق لها استقلال ذاتي في ظل الدستور العراقي والشريط الجنوبي في الجزائر.

خصائصها:

1- التنظيم السياسي للسلطة يكون واحدا يتجسد في وجود جهاز حكومي واحد مكلف بجميع الوظائف المسندة إليه وفقا لما حدده الدستور.

2- محددة في عنصرها البشري فالسلطة السياسية تخاطب جماعة متجانسة بالرغم من اختلاف العادات والاعتقادات وغيرها.

3- وحدة السلطات الثلاث في الدولة.

4- جميع الأفراد يخضعون للقرارات الصادرة من الهيئات الحاكمة.

المركزية واللامركزية الإدارية:

بالرغم من وجود سلطة تشريعية وتنفيذية واحدة وتشريعات واحدة لا يمنع من وجود عدة تنظيمات إدارية واحدة فيمكن أن تنتهج أسلوب المركزية أو اللامركزية الإدارية

أ- المركزية الإدارية: هي تركيز السلطة الإدارية في يد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة والتي يكون على رأسها الرئيس الإداري الذي يتكفل بتوظيفه الإداريين يف الجهاز المركزي أو داخل الوحدة المرفقية أو المحلية، بحيث أن السلطة المركزية تحتكر كل السلطات والصلاحيات وأحيانا يتنازل الرئيس الإداري عن بعض صلاحياته لأي من المدراء أو الموظفين لحل المشاكل العالقة في الأقاليم الأخرى، لهذا الأسلوب ايجابيات تتمثل في: السماح بالحفاظ على الوحدة الوطنية، التقليل من نفقات الدولة...

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

أما سلبياته فتتمثل في: كونه لا يسمح بالاطلاع الفعلي على ما يجري في إقليم الدولة، كما أن تركز السلطة في يد شخص واحد يؤدي إلى تفاقم المشاكل وعدم القدرة على حلها كما نجد أن هذا الأسلوب يظهر بأسلوبين عند التطبيق.

– **التركيز الإداري:** هو أن السلطة القضائية في الشؤون الإدارية تجتمع لدى الرئيس الإداري الموجود في العامة لكن نظرا لصعوبة حل المشاكل في مختلف الأقاليم فهذا الرئيس الإداري من باب سهولة مواجهة المشاكل يقوم بنقل بعض صلاحياته وتفويضها لنوابه ومرؤوسيه بشرط أن تظل المراقبة لمدى ملائمة هذه التصرفات أو شرعيتها وقانونيتها .

– **عدم التركيز الإداري:** وهو أن الرئيس الإداري يقوم بنقل بعض صلاحيات للبت في بعض المشاكل لبعض نوابه أو مرؤوسيه سواء كانوا في الجهاز المركزي أو الأقاليم وهو نوعان:

- عدم التركيز الداخلي: ينقل بعض الصلاحيات إلى مدير معين داخل الجهاز المركزي نفسه.
- عدم التركيز الخارجي: ينقل بعض الصلاحيات لبعض الموظفين في الأقاليم

ب– اللامركزية الإدارية: في إطارها نجد أن السلطة الإدارية تتوزع بين السلطة المركزية "الجهاز المركزي" أو الوحدات المرفقية والمحلية بحيث أن هذه الوحدات تقوم بممارسة وظائفها الإدارية التي منحها لها القانون دون الرجوع للجهاز المركزي، لكن تبقى خاضعة لرقابة الجهاز المركزي على هذه السلطات الإدارية فيما يعرف بالوصاية الإدارية وتظل هذه الرقابة حفاظا على وحدة التوجه الإداري للدولة حتى لا يكون هناك استقلال إداري وسياسي لهذه المرافق المحلية.

فهناك فرق بين عدم التركيز الإداري الذي هو فرع من المركزية الإدارية وبين اللامركزية الإدارية وهي **توزيع السلطات الإدارية.**

ثانيا: الدولة المركبة

وهي الدولة التي تتكون على الأقل من دولتين أو أكثر تكون متحدة فيما بينها ضمن أشكال متعددة بالنظر لاختلاف طبيعة هذا الإتحاد ودرجة الإندماج بين الدول والإتحادات، وتتمثل في أربعة أشكال مختلفة: الشخصي،الفعلي، التعاهدي، الفيدرالي.

1– الاتجاه الشخصي: هو اتحاد قائم بين دولتين أو أكثر تحت سلطة رئيس واحد بغض النظر عن الاسم (جمهوري...) مثل ارتباط دولتين (عرشين) بفعل المصاهرة. ولا يترتب عنه أي تغيير بالنسبة لتشكيل الدولة، أي كل دولة تكون لها استقلاليتها ولا ينشأ عنها وحدة في هذا الاتجاه الشخصي لأن مظهر الوحدة يكون في وحدة الرئيس ويمتاز الإتحاد الشخصي بخصائص:

– وحدة شخص رئيس الدولة.
– أن كل دولة تحتفظ بوحدة إقليمها.
– أن كل دولة تحتفظ بجنسيتها.
– الشخصية الدولية متعددة.

- الحرب التي تكون فيها هي حرب دولية.
- كل دولة لها دستورها ونظامها القانوني.
- كل دولة تستغل بمواردها الاقتصادية.
- عدم التزام الإتحاد بالاتفاقيات من قبل دولة واحدة.
- يخضع لتنظيمه أحكام القانون الدولي.

ويعتبر هذا الإتحاد أضعف أنواع الاتحادات الأخرى، ذلك أن مظهر يكمن في وحدة رئيس الدولة المتحدة.[1]

2- الإتحاد الحقيقي أو الفعلي:[2] كثيرا ما يتحول الإتحاد إلى إتحاد حقيقي أو فعلي إذا ما لعب الرئيس المشترك دورا في هذا الاتجاه.

وينشأ هذا الاتحاد هو الآخر بين دولتين أو أكثر، غير أنه لا يكون عرضيا بل نتيجة اتفاق يقع بين الدول التي تريد إنشاؤه فيظهر بذلك شخص دولي جديد يتمثل في وحدة الاتحاد حيث تفقد كل دولة شخصيتها الدولية التي تذوب في شخصية الدولة الجديدة، فيكون لها رئيس واحد وتمثيل واحد وتبرم المعاهدات والعقود باسمها.

فالاتحاد الفعلي يتميز عن الاتحاد الشخصي في ظهور شخص دولي جديد وزوال الشخصية الدولية للأعضاء. ويتميز هذا الاتحاد بأنه يكون أكثر ترابطا ودواما من الاتحاد الشخصي نتيجة توحيد السياسية الخارجية ووجود حكومة ورئيس واحد للاتحاد ومن خصائصها:

- احتفاظ كل دولة بإقليمها وسيادتها الداخلية أي بدستورها وقانونها الداخلي.
- كل دولة تحتفظ بجنسيتها.
- كل دولة تستغل مواردها الاقتصادية.
- الحرب بين دول الاتحاد هي حرب أهلية لأننا أمام شخص دولي واحد.
- إذا دخلت إحدى الدول بالحرب مع دولة أخرى فدول الاتحاد ملزمون بالتدخل في الحرب مثل الاتحاد بين السويد والنرويج والاتحاد بين النمسا والمجر.

3- الاتحاد التعاهدي أو الاستقلالي: هو اتحاد يضم دولتين فأكثر على أن تبقى كل دولة لها سيادتها الداخلية والخارجية ورئيسها الخاص ويوصى هذا الاتحاد توحيد وتنسيق الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أو العسكرية أو بعضها وقد تنشأ لجنه أو هيئة تسمى مجلس أو مؤتمر تكون مهمتها تحقيق الأغراض المنشودة وتختار الهيئة من قبل الحكومات المتحد ولا تنتخب لأنها تتسم بالطابع السياسي ولا تكون ملزمة إلا إذا وافقت عليها الدول الأعضاء وسلطتها لا تمتد إلى رعايا الدول الأعضاء وتوصيتها ليست ملزمة.[3]

ويترتب على ما سبق ما يلي:

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

[2] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص94

[3] – سعيد بو الشعير، **القانون الدستوري والقانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، الجزء الأول، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص: 127-129

- الدول الأعضاء في الاتحاد تبقى مستقلة لها علاقاتها الخاصة ودستورها الخاص ويخضع أفرادها لجنسيتها.
- قيام دول هذا الاتحاد لا يتطلب تشابه أنظمة الحكم.
- الحرب التي تقوم بين دولة ودولة من الاتحاد تكون دولية لا أهلية.
- استقلال الدول المتحدة ينتج عنه حق الانفصال عنه متى أراد أي عضو ذلك.
- عدم التقيد بما ورد في المعاهدة يمكن أن يؤدي إلى فصل العضو الذي لم يلتزم بنصوص المعاهدة بالإجماع.

مثل عن الاتحاد التعاهدي: الاتحاد السويسري سنة 1815.

4- الاتحاد الفيدرالي أو المركزي: هو عبارة عن اتحاد دولتين أو أكثر، وحدة لها اندماج وانصهار داخل هذا الاتحاد ينتج شخص دولي جديد، فكل دولة تفقد سيادتها داخل هذا الاتحاد الذي يقوم بجميع الاختصاصات أو السيادة الخارجية كما تتولى جزء من السيادة الداخلية إلى جانب الدويلات، ويختلف عن جميع الاتحادات لقوة ارتباط الدويلات داخله، فرعايا كل الدويلات الاتحادية يحملون جنسية الدولة الاتحادية، أن الحكومة الاتحادية تتمتع بجزء من السلطة على الحكومات الدويلات ورعايا وإقليمها بالإضافة إلى كل دويلة لها دستورها وسلطاتها الخاصة بها.

فالسلطة التشريعية داخل هذه الدولة الاتحادية تتكون من مجلسين مجلس الشعب ومجلس الولايات فهذا الاتحاد يجمع بين دول مندمجة مع بعضها ولهذا لا تملك الدويلات حق الانفصال ولهذه الأسباب يهتم الدستور بهذا الاتحاد الفيدرالي لأننا أمام شخص قانوني دولي، لأن هذا الاتحاد مستند إلى دستور ينظم الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء.[1]

كيف نشأ هذا الاتحاد ؟.

نجد أن هذا الاتحاد نشأ بطريقتين[2]:

1- طريقة الاندماج: هي أكثر انتشارا وهي اندماج جملة من الدول البسيطة والمستقلة في اتحاد مركزي وأهم الأسباب الدافعة له، دوافع قومية أو الإحساس بالخطر الوشيك ودوافع جيوإستراتيجية كزيادة النقود والسيطرة وأحيانا تكون الرغبة في إيجاد دولة كبيرة وقوية هي الدافع.

2- طريقة الانفصال: وهي أن تكون لدينا دولة بسيطة واحدة لأسباب معينة تنفصل لمجموعة من الدويلات يجمعها اتحاد مركزي ومن أسباب هذا الانفصال تكون الدولة من جماعات غير متجانسة فتنفصل ليجمعها اتحاد مركزي لإيجاد نوع من التوافق بالإضافة لوجود فوارق إقليمية أو محلية واضحة داخل هذه الدولة فتلجأ الدولة إلى التقسيم إلى دويلات تمنح لها سلطة خاصة لتسهيل عمل الدولة التي تجمع بينهما .

اتحاد مركزي ويقوم أي اتحاد مركزي على مبدأين:

- مبدأ المشاركة: برغبة الدول الأعضاء في تكوين دولة واحدة.

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

[2] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

– مبدأ الاستقلال الذاتي: رغبة كل دولة في الحفاظ على استقلالها الذاتي عن طريق دستور وسلطات خاصة بها.

نهاية الاتحاد المركزي:

*** تفقد نهاية الاتحاد المركزي بطريقتين:**

– حالة انضمام دولة إلى دولة أخرى أي الدولة المنظمة زالت شخصيتها الدولية.

– تفكك هذا الاتحاد بتحول الدويلات إلى دول مستقلة.

– تحول الاتحاد الفيدرالي إلى اتحاد استقلالي وهي حالة لا يمكن حدوثها واقعيا.

*** أسس الوحدة في الاتحاد المركزي: "مظاهر الاتحاد"**

1– في الميدان الداخلي[1]:

هذه الأسس تتلخص في العديد من الصور المتمثلة في :

أ– توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات: الدويلات الداخلة في الاتحاد تفقد جزئيا من سيادتها الداخلية في حين الدولة الاتحادية تتولى ممارسة السيادة عن جميع أقاليم الدويلات في جميع الاختصاصات وهذا الأساس مرتبط بكيفية نشأة الاتحاد، فإذا كانت نشأته عن طريق الاندماج فإن هذه الدول تحاول الحفاظ على أكبر قدر من الصلاحيات وهذا يحد من سلطة الدولة.

أما إذا كان عن طريق الانفصال فإن صلاحيات الدولة المركزية تكون أكبر من صلاحيات الدويلات وأساس تنظيم وتوزيع الاختصاصات هو الدستور الاتحادي الذي يتبع إحدى الطرق الثلاث:

أ–1– تحديد اختصاص الدولة المركزية والدويلات على سبيل الحصر: أن هذا الدستور يحدد بشكل واضح صلاحيات واختصاصات الدولة واختصاصات الدويلات غير أنه من الصعب تحديد الاختصاصات فيحدث تنازع في الاختصاصات لهذا نجد أنها طريقة معيبة لا تتماشى مع الدساتير الحديثة التي تكتفي بتحديد الأطر العامة دون التفاصيل وهي جامدة لأنها لا تمثل بعض الأمور المستقبلية الممكنة الحدوث مستقبلا.

أ–2– تحديد الاختصاصات التي تكون للدولة وترك ما عداها للدويلات: أي باقي الاختصاصات الغير مذكورة في الدستور تكون للدويلات وهذه الطريقة تجعل اختصاصات الدويلات صاحبة الاختصاص العام بينما صلاحية الدولة محددة بالدستور على أساس الحصر وغير قابلة للاجتهاد وهي راجعة لطريقة نشأة الاتحاد "طريقة الاندماج".

أ–3– تحديد على سبيل الحصر اختصاصات الدويلات وباقي الاختصاصات للدولة.

ب– وجود دستور جامد:

اتحاد مكتوب: وهو أهم شيء في الاتحاد المركزي لأنه يمثل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدول وهو يتأثر بطريقة نشأته بنشأة الاتحاد:

1– إما بالموافقة على مشروع دستور من طرف السلطة التأسيسية الأصلية لكل دويلة زائد موافقة برلمانها عليه.

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

2- هي أقل تعقيدا وهو موجود في طريقة الانفصال لأننا انطلقنا من دولة بسيطة واحدة وبالتالي دستور واحد فتصبح جميع السلطات والهيئات الاتحادية خاضعة لهذا الدستور وملزمة به إذ يفرض قيودا على الدويلات مثل البند 62 من الدستور السويسري بفرض على كل الدويلات أن يكون دستورها خاضع للاستفتاء الشعبي، الو.م.أ تفرض على الدويلات النظام الجمهوري، كما يتميز الدستور الاتحادي أنه مكتوب جامد غير مرن لأنه يخضع لإجراءات معينة لتعديله، كما يتميز بأنه هو من يحدد السلطات الاتحادية العامة (الحكومة، البرلمان).

هناك اختلاف من دولة لأخرى كنقطة تعديل الدستور الاتحادي :

1- بعض الدول تشترط موافقة الدويلات على تعديل زائد موافقة الحكومة الاتحادية، فالو.م.أ تشترط موافقة 3/2 الولايات.

2- بعض دساتير الدول الاتحادية تشترط موافقة الأغلبية المطلقة لكل مجلس تشريعي لكل دويلة.

3- أقل تعقيد ويشترط موافقة البرلمان الاتحادي على التعديل وتختلف النسب 1/2، 3/4.

ج- السلطة التشريعية الاتحادية: نجد أن السلطات التشريعية مكونة من مجلسين: مجلس الشعب لأنه يمثل الشعب للدولة الاتحادية بحيث يتم انتخاب النواب فيه من طرف سكان كل دويلة، الاختلاف في عددهم يكون حسب عدد السكان لكل ولاية بينما مجلس الولايات يمثل الولايات حيث أن كل ولاية لها من يمثلها داخل المجلس وفي أغلب الدول الاتحادية نجد أن كل الدويلات لها نفس عدد الممثلين بغض النظر عن مساحتها أو قوتها وهذا لا يمنع وجود شذوذ من هذه القاعدة.

ممثلي الولايات منتخبون من طرف شعب الولاية أي أغلب الدويلات تأخذ مبدأ لأمر العام، غير أننا - نجد دول أخرى الهند وفنزويلا، برلمان كل دويلة هو الذي يعين من يمثل الدويلة داخل المجلس بينما ألمانيا حكومات الدويلات هي التي تعين ممثلي الدويلة داخل المجلس.

- المجلسين معا يشكلان البرلمان الاتحادي وتعطى صلاحيات متساوية لكلا المجلسين وهذه القاعدة عامة، لكن هناك اتجاه فقهي حديث عملي تمثله الو.م.أ حيث تعطي صلاحيات لهذه المجالس تفوق بكثير الصلاحيات المعروفة لأي برلمان.

فمجلس الشيوخ له صلاحية الموافقة على بعض صلاحيات الرئيس: كتعيين الموظفين الكبار في الدولة.

د- السلطة التنفيذية الاتحادية: ممثلة الرئيس الحكومة الاتحادي بما أن معظم الدول تنهج النظام الجمهوري أي انتخاب الرئيس يتم على مرحلتين :

- عن طريق الاقتراع العام لشعب الدولة الاتحادية أو الاقتراع في الولايات المتحدة الأمريكية وهذا الأخير يتم على مرحلتين على مستوى الحزب يعين مرشح ومندوبي الحزب، والثانية انتخاب الرئيس من طرف البرلمان..

الحكومة الاتحادية تقوم بتنفيذ القوانين أو إصدار قرارات الاتحادية وقد تتبع أحد الطرق:

1- أسلوب الإدارة الغير مباشرة: معناه أن الحكومة تعتمد للولايات بتطبيق القرارات والقوانين للإدارات النابعة للولايات بالرغم من أن هذا الأسلوب .

2- أسلوب الإدارة المباشرة: تكون للإدارة الاتحادية إدارة اتحادية تابعة لها مستوى الولايات، فتكون فيها موظفون اتحاديون، هذا الأسلوب أيضا له عيوب حيث يشكل تعقيد للجهاز أو البيروقراطية كما أنه يتطلب نفقات كبيرة وهو متبع في الو.م.أ .

3- الإدارة المختلطة: الحكومة الاتحادية تنشأ بعض الإدارات لتطبيق بعض القرارات والبعض الآخر يوكل للإدارة المحلية للولايات.

هــ- وجود سلطة قضائية اتحادية: إلى جانب المحاكم القضائية على مستوى الولايات توجد محكمة عليا اتحادية أو فدرالية تهتم بفض النزاعات بين الدويلات وبين الدولة الاتحادية والولايات وتغير محكمة استئناف أي أعلى درجة يتم الطعن على مستواها فنجد النقص على مستوى المحاكم الولائية، كما أن المحكمة الاتحادية هي التي تفصل في الطعن على دستورية القوانين ونظرا لأهمية هذا القطاع فإن اختيار القضاة يتم بطريقة دقيقة بحيث يكونوا حياديين وتضمن لهم هذا الحياد وعدم تأثير أي سلطة أخرى عليهم فقضاة المحكمة الفيدرالية في أمريكا يتم اختيارهم طول مدة الخدمة حتى موتهم.

2- في الميدان الخارجي:

أ- وحدة الشخصية الدولية: الدولة الاتحادية هي وحدها التي تتعامل مع الدول الخارج لأنها صاحبة اختصاصات أو السيادة الخارجية وهي التي تتحمل المسؤولية الدولية عن تصرفاتها الغير مشروعة.

ب- يتمتع رعاياها بجنسية واحدة نظرا لاندماج رعايا كل الدويلات في الاتحاد.

ج- إقليم الدولة الاتحادية: الاتحاد المركزي قائم على إقليم واحد وهو مجموع أقاليم الدويلات المتحدة.

3- مظاهر استقلال الدويلات:

أ- الدستور: كل دويلة لها الحق في أن يكون لها دستور خاص تتولى وضعه السلطة التأسيسية الخاصة بها مع عدم مخالفة الدستور للدستور الاتحادي ولها مطلق الحرية في تعديله.

ب- السلطة التشريعية: كل دويلة لها برلمان خاص بها منتخب من طرف شعب الولاية ويقوم بسن التشريعات الخاصة بالدويلة في حدود الدستور الاتحادي ودستور الدويلة ذاتها وتشريعاته سارية التنفيذ داخل إقليم الدويلة.

ج- السلطة التنفيذية: لكل دويلة حكومة خاصة بها محلية تعمل بصفة مستقلة عن الحكومة الاتحادية وتنفذ قوانين وقرارات السلطة التشريعية للولاية.

د- السلطة القضائية: مظهر استقلالية الدويلة حيث لها الحقوق في إنشاء محاكم قضائية تختص بفض نزاعات مواطن الولاية وتنفيذ قوانين الدويلة ذاتها.

وكل هذه المظاهر تعكس اعتبارين هما : مبدأ المشاركة ومبدأ الاستقلال الذاتي.[1]

---

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

4- خصائص الاتحاد المركزي الفدرالي:

- الدولة الاتحادية تقوم على وثيقة دستورية "دستور اتحادي" والعلاقة بين الدويلات خاضعة للقانون العام الداخلي وليس للقانون العام الدولي.
- الدولة الاتحادية وحدها موجودة في المجتمع الدولي لتمتعها شخصية دولية واحدة .
- مواطني الدولة الاتحادية يحملون جنسيتها.
- وجود دستور اتحادي مكتوب.
- توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والدويلات أي توزيع للسلطة السياسية بين الحكومة الاتحادية والدويلات.
- وجود قضاء فدرالي يفصل التراعات بين الحكومة المركزية والدويلات فيما بينها أو أفراد أكثر من دويلة وهو يلعب دورا كبيرا في مصداقية الدستور الاتحادي لأن صلاحية مراقبة مدى دستورية القوانين.
- قوانين الدولة الاتحادية قوانين وطنية تطبق في جميع اتحاد الدولة الاتحادية.
- هذه الدويلات نجدها ممثلة في البرلمان الاتحادي من خلال مجلس الولايات .
- قيام علاقات معقدة بين الدولة الاتحادية والولايات يحقق الحرية داخل الدولة الاتحادية.
- إذا كان الدستور يقوم شخصا دولي جديد هذا لا يمنع من وجود نسق من الصلاحيات لدى الولايات لذا فهي قادرة ما تلجأ إلى الأوامر تجاه الولايات بل يكون هناك اللجوء إلى التفاوض قبل اللجوء لتطبيق القانون وهذا دليل على وجود الحرية الداخلية.[1]

الفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية:

1- اللامركزية السياسية تتعلق بالنظام السياسي الفيدرالي وهو مرتبط بتوزيع السلطات السياسية بين الاتحاد الفيدرالي والدويلات تعتبر وحدات سياسية .

والوحدات المحلية والمرفقية التي هي وحدات إدارية كما أن اللامركزية الإدارية موجودة في الدولة البسيطة المركبة "الفيدرالية".

2- اللامركزية الإدارية الأقاليم والمقاطعات فيها تخضع لنفس القوانين المطبقة في أنحاء إقليم الدولة أما دويلات الاتحاد المركزي كل دويلة لها الحق في تطبيق القوانين التي سنها برلمانها لها.

3- الدويلات الأعضاء في الاتحاد المركزي تتمتع بثلاث سلطات (التشريعية، تنفيذية، قضائية) ولا لأي رقابة من طرف السلطة الاتحادية ما دام أنها تحترم دستورها، الدستور الاتحادي، بينما في اللامركزية الإدارية الأقاليم تخضع لرقابة أو نظام الوصاية الإدارية حتى تبقى السلطة السياسية موحدة.

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

4- في إطار الدولة الفيدرالية الدستور الاتحادي هو الذي يقوم بتوزيع الاختصاصات بينما في اللامركزية الإدارية نجد أن القانون العام هو الذي يحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية انطلاقا من هذا الفرق نجد أن الدويلات تستمد سلطاتها من الدستور الاتحادي بينما الهيئات المرفقية في اللامركزية الإدارية تستمد سلطاتها من القانون العادي.

5- في إطار اللامركزية السياسية الدويلات تشارك في تكوين الإدارة العامة للدولة الاتحادية من خلال أن لها الحق في تعديل الدستور الاتحادي بالإضافة إلى وجود ممثلين لها في البرلمان بينما اللامركزية الإدارية الهيئات المرفقية والإقليمية لا تتمتع بأي وجه من وجوه تكون الإدارة العامة للدولة لأن هذه الهيئات وجدت من طرف السلطة السياسية بموجب قانون عادي.[1]

[1] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

وظائف الدولة

وظيفة الدولة أو مهمة الدولة أو ما يوكل للدولة من مهام وأعمال حيث تمارس الدولة وظيفتين قانونية وسياسية، وهناك فرق بين الوظيفتين، فالوظيفة القانونية للدولة وهي المتمثلة في التنفيذية والتشريعية والقضائية ، أما الوظيفة السياسية فنجدها على نوعين وظائف أصلية وثانوية.

وكانت هذه الوظائف موقع خلاف فكري أساسه الصراع بين السلطة والحرية بحيث ظهرت ثلاث اتجاهات فكرية .

المبحث الأول: وظائف الدولة في المذهب الفردي

المذهب الفردي قائم على أساس تقديس الفرد وهو غاية النظام السياسي وكذا حماية حقوقه.

خصائصه:

- يعتبر أن الفرد قيمة بذاته ولكنه أسبق من وجود الدولة.
- الفرد يمثل غاية ذاتية يهدف لها النظام السياسي فهو مطالب بحماية حقوقه وحرياته.
- الفرد هو الوسيلة لتحقيق غايته وأهدافه التي يسعى إليها الفرد غاية ووسيلة معا نظرا لطبيعة الحرية الكامنة في الإنسان التي تدفعه للعمل الخلاق.

وانطلاقا من كون الفرد وسيلة وغاية معا يعتبر أنصار المذهب الحر أن تدخل الدولة يقتصر على حماية وتنظيم حقوق الفرد وحرياته .

مضمونه: ينحصر نشاط الدولة في نطاق ضيق جدا في الحدود التي تمكنها من الحفاظ على كيانها كدولة كالدفاع والأمن والعدالة وبالتالي يمنع الدولة من التدخل في النشاطات الاجتماعية والاقتصادية لأن هذه المجالات تخص نشاط الأفراد وتدخل الدولة فيها تعدي على حقوقهم.

مصادره الأساسية: يمكن حصرها في :

- المصدر الديني: راجع للديانة المسيحية وإخراج كل ما هو ديني من السلطة ساعد على حصر نشاط الدولة وتحديد مجالات نشاطها.
- الطبيعة الفكرية والسياسية: فمدرسة القانون الطبيعي أكدت أن هناك حقوق طبيعية للإنسان استخلصها العقل البشري والدولة ملزمة للحفاظ عليها وعدم الحد منها بينما نظرية العقد الاجتماعي ساهمت في تكريس الحريات والحقوق الفردية من خلال طرحها لفكرة أن الأفراد عاشوا متحررين لم يتفقوا على الانتقال إلى المجتمع السياسي للحفاظ على حقوقهم الطبيعية .
- المصدر ذو الطبيعة الاقتصادية (مدرسة الطبيعيين) : أخذ منها المذهب الحر ما يخص الحركة الاقتصادية حيث سيطر على الفكر الاقتصادي خلال القرن 18م حيث دعوا بحرية النشاط الاقتصادي .

النقد:

- المذهب يستند على أساس نظر قانوني ينقصه الدليل .
- حصر وظائف الدولة في نطاق ضيق التي تسمح باستمرار الدولة .
- يمنح الحرية المطلقة للأفراد وحمايتها.
- المذهب الحر يدعوا إلى الديمقراطية غير أن هذا الطرح غير صحيح نظرا لاختلاف جوهري ومبادئ كل منهما فالمذهب الحر يقوم على تقديس الفرد على حساب الجماعة والديمقراطية قائمة على تحقيق المصلحة العامة أكثر من الخاصة.[1]

المبحث الثاني: وظائف الدولة في ظل المذهب الاشتراكي

خصائصه:

- العمل على تحقيق المنفعة العامة وتقديسها على الخاصة.
- الدولة فيه تقوم بمهام كبيرة لأنها هي المالكة لوسائل الإنتاج وهي التي تديرها لتحقيق المنفعة العامة والمساواة الفعلية.

المبحث الثالث: المذهب الاجتماعي

هذا المذهب لا يوافق المذهب الفردي في تدخل الدولة في الوظائف الأصلية فقط ولا حرية تدخل الدولة في كل مجال من المذهب الاشتراكي فهو يقول أن الأفراد لهم حقوق وحريات فردية لا يمكننا تقيدها أو إلغائها وفي المقابل ينبغي أن تنظمها أي تبين مضمونها وشروط ممارستها طبقا للقانون، فهذه الحقوق ليست طبيعية ومقدسة بل منحة من طرف القانون كما أن تدخل الدولة يكون محدود، وهذا المذهب أكثر انتشارا فيما يخص وظائف الدولة.
ويمكننا تقسيم وظائف الدولة عمليا إلى قسمين :

- وظائف داخلية: وتشمل السياسة، الاقتصاد، الثقافة، الشؤون الاجتماعية.
- وظائف خارجية: تتعلق بدخول الدولة في علاقات مع أشخاص المجتمع الدولي فيما يخص مصالحها.

المبحث الرابع: وظائف الدولة الإسلامية

بلغة العصر يمكننا حصرها في:

1- الجهاد، 2- نشر الأمن في الداخل، 3- إقامة العدل ورد المظالم، 4- الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، 5- العناية بالعلم والعمران، 6- التكافل الاجتماعي.

[1] – أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

النظرية العامة للدساتير

المبحث الأول:مفهوم الدستور – أنواعه– محتواه

المطلب الأول: مفهوم الدستور

أولا: ظهور الدساتير وتطورها التاريخي

لقد عرفت بعض المدينات القديمة الدساتير ومن ابرز الأمثلة على ذلك دستور المدينة اليونانية وعلى وجه التحديد دستور أثينا . وفي مرحلة العصور الوسطى لم يعد هنالك مجال للكلام عن دستور ولم يعد هناك كلام عن نظم سياسية تعترف بالحقوق والحريات أو تعترف للإنسان بالمساهمة في الحياة السياسية . وساد الجهل الذي شمل سائر مرافق الحياة وهو ما عرف بعصر الإقطاع وكان هذا الواقع وهو واقع خاص بالدول الأوربية تسبب في نهضة فكرية شاملة تلتها نهضة صناعية كبيرة فظهرت الفلسفات والأفكار السياسية التي نادت بالحقوق والحريات وفصل السلطة عن الأشخاص الذين يمارسونها ومن هنا بدأت مرحلة تقييد الحكام بوثائق أطلق عليها فيما بعد بالدساتير وهي مرحلة يحددها الكثير من الكتاب في **القرن التاسع عشر** وفي مراحل تالية لهذه الحقبة الزمنية أصبحت الشعوب صاحبة السيادة ومصدر السلطة وفق الاتجاهات الفكرية السائدة .[1]

ومنهم من يرى أن الدستور المكتوب هو تلك الوثيقة التي أعدها الرسول صلى الله عليه وسلم لتنظيم أحوال الدولة بعد أن انتقل إليها من مكة فقد تضمنت مقدمة تنص على الوحدة السياسية الإسلامية وتحدثت عن التكفل الاجتماعي والعدالة وتنظيم القضاء والمبادئ الجزائية كشخصية العقوبة ووضحت وضعية الأقليات الدينية، كما نصت على العديد من الحقوق والحريات ومنها العقيدة والرأي وحق الملكية والأمن والسكن، فكانت أول الدساتير التي اعترفت بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية في آن واحد وهو موضوع الخلاف الحاد في القرن العشرين.[2]

وبالنسبة للجزائر فإن أو فكرة وضع الدستور مكتوب نجدها بصفة أساسية عند الحركة الوطنية وخاصة نجم شمال إفريقيا ابتداء من العشرينات (1924) ثم عند حزب الشعب الجزائري إلى غيرها من الأحزاب. ويمكن القول بأن أول ((وثيقة دستورية)) وضعت في الجزائر هي ((المؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية)) وهي عبارة عن دستور مؤقت وضع في سنة 1959 من طرف المجلس الوطني للثورة، وهذا بعد أن تم إعادة إقامة الدولة الجزائرية وتشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية في سبتمبر 1958.

ثم جاء دستور 1963 باعتباره أو دستور رسمي للجزائر المستقلة الذي لم يدم طويلا. وبقيت الجزائر بدون دستور إلى غاية دستور 1976 الذي بقي ساري المفعول إلى أن ألغي ضمنيا عن طريق وضع دستور فيفري 1989،الذي لم يتمكن بدوره من تجاوز أول أزمة سياسية عرفتها البلاد، ثم جاء بعد ذلك دستور 1996.[3]

---

[1] – الدكتور حسن السعدي، **ندوة بعنوان أصول القانون الدستوري**،2003/09/20 ، مجلة إلكترونية شهرية إسلامية ديسمبر www.alkadhum.org/alfurat

[2] – سعيد بو الشعير، **مرجع سابق**، ص: 165

[3] – الأمين شريط، **مرجع سابق**، ص:110

ثانيا: المدلول اللغوي والسياسي للدستور

1-المعنى اللغوي للدستور

الأصل اللغوي لكلمة دستور هو فارسي الأصل حيث تفيد معنى الأساس أو القاعدة. وكانت الدساتير العربية التي صدرت في العقد الثاني من القرن العشرين قد استعملت كلمة (أساس) كما هو شأن الدستور العراقي الصادر سنة 1925 تحت عنوان القانون الأساسي. [1] كذلك الدستور المصري الصادر سنة 1923.

فالدستور لغة هو مجموعة القواعد الأساسية التي تبين كيفية تكوين وتنظيم الجماعة، ولا يشترط فيه أن يكون مكتوبا أو عرفيا، لذلك فإن الدستور بهذا المعنى يوجد في كل جماعة من الأسرة حتى الدولة، وأن هذا المعنى الواسع غير محدد وغير دقيق لكونه يحتوي على معاني يمكن أن تنصرف إلى كل تنظيم يمس أية مجموعة بشرية، في حين أن المعنى الحقيقي للدستور هو الوثيقة المنظمة للدولة وشؤون الحكم.[2]

3- المعنى السياسي والمذهبي للدستور

يقصد به تلك الوثيقة التي تتناول كيفية تنظيم السلطة السياسية في الدولة على أساس الفصل بين السلطات، وتتضمن حقوق وحريات الأفراد وضمانات ممارستها باعتبارها قيودا على سلطة الحكام عليهم احترامها وعدم الاعتداء عليها.

ثالثا: المفهوم الشكلي والموضوعي للدستور

من المعلوم أن للدستور مفهومين أحدهما شكلي والآخر موضوعي:

1-المفهوم الشكلي

فإن الدستور هو وثيقة (أو الوثائق) التي تصدر بصفة رسمية عن السلطة التأسيسية والمتضمنة للقواعد الدستورية[3]، وعليه فإن المفهوم الشكلي ينحصر فيما هو وارد من أحكام في الوثيقة الدستورية الموضوعة من طرف جهة مختصة.[4]

2-المفهوم الموضوعي

فإن الدستور هو مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بالسلطة السياسية في الدولة من حيث إنشائها وإسنادها وتنظيمها وممارستها سواء كانت قواعد مكتوبة أو غير مكتوبة.[5]

المطلب الثاني: أنواع الدساتير

تقسم الدساتير إلى أنواع متعددة، وهذا انطلاقا من الزاوية أو المعيار الذي يؤخذ بعين الاعتبار. فمن حيث المصدر (الشكل) تقسم إلى دساتير مدونة ودساتير غير مدونة، ومن حيث إجراءات التعديل تقسم إلى دساتير مرنة

[1] – حسن السعدي،مرجع سابق.
[2] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 148
[3] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص:110
[4] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 150
[5] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 110

ودساتير جامدة، ومن حيث المضمون يمكن تقسيمها إلى دساتير قوانين ودساتير برامج، إلى غير ذلك من التقسيمات التي قد تستند إلى شكل الحكم أو النظام الحزبي القائم في الدولة.

أولا: الدساتير من حيث التدوين (غير مدونة والمدونة)

من حيث التدوين هناك دساتير مكتوبة ودساتير عرفية:

1- الدساتير غير المدونة أو(العرفية)[1]

إن الدستور العرفي هو الدستور الذي لم تدون أغلب أحكامه الأساسية في وثيقة أو وثائق معينة، بل هو عبارة عن مجموعة من الأعراف والسوابق والتفسيرات القضائية الناتجة عن التطور التدريجي للدولة. ومن أمثلة الدساتير العرفية وهي قليلة دستور بريطانيا، دستور نيوزيلندا.

ومن مميزات الدساتير العرفية:

- أنها مرنة وهذا يجعلها ملائمة للظروف المتغيرة لأنها سهلة التعديل في الأزمات وفترات الانتقال.

أما عيوبها فيه:

- أنها غير ملائمة للأنظمة الديمقراطية على حد قول البعض لأن النظم الديمقراطية يجب أن تقوم على أسس مكتوبة وواضحة؛
- أنها تعطي صلاحيات واسعة للقضاء لاكتشاف الأسس الدستورية من العادات والقوانين؛
- الخلاف حول متى تكونت القاعدة العرفية.

لهذه الأسباب لقد ارتفعت في بريطانيا الكثير من الأصوات للمطالبة بدستور مكتوب ولكن دون جدوى، والواقع أن التفرقة بين الدساتير المكتوبة والدساتير غير المكتوبة هي مسألة نسبية وليست مطلقة لأن جميع الدساتير المكتوبة والمعتمدة لمدة طويلة قد تجمع حولها عناصر كثيرة غير مكتوبة والسبب في ذلك يعود إلى أنه قد تستجد أحداث لم تكن متوقعة أثناء وضع الدساتير وبالتالي لا تتضمنها.

مثـــــال:

في الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن تنظيم الأحزاب السياسية وصلاحيات القضاء الفدرالي تستند إلى العرف السياسي لا إلى الدستور المكتوب. وكذلك نفس الشيء بالنسبة للدساتير العرفية، فإذا قيل أن لبريطانيا دستور عرفي فمعنى ذلك أن لا توجد نصوص مكتوبة تقرر النظام الملكي أو نظام المجلسين، أو تحدد سلطات الملك ومع ذلك فإن هذه المسائل معروفة منذ زمن بعديد، إلا أنه لا يعني عدم وجود قواعد دستورية مكتوبة بل هناك عدة قواعد مكتوبة ومنها: "العهد الأعظم" لسنة 1215 قانون "هوبيس كوربيس" لسنة 1679، كذلك "ملتمس الحقوق" لسنة 1688، والذي وضع حدا للملكية المطلقة

و"قانون البرلمان" لسنة 1911، وكل هذه القوانين الدستورية هي قوانين مكتوبة وليست عرفية.

---

[1] - حسني بوديار، **الوجيز في القانون الدستوري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2003، ص:85

1- الدساتير المدونة (المكتوبة)

إن الدستور المكتوب هو الدستور الذي تكون أغلب أحكامه الأساسية المتصلة بنظام الحكم مدونة في وثيقة أو عدة وثائق، ومن أمثلة الدساتير المكتوبة دساتير الولايات المتحدة الأمريكية التي وضعت سنة 1776، والدستور الأمريكي الفدرالي الذي أقره في مؤتمر فيلادلفيا لسنة 1787 ثم بدأ العمل به سنة 1789، وسرعان ما انتشرت بعده ظاهرة الدساتير المكتوبة في أوربا كالدستور الفرنسي لسنة 1791 وبقية الدساتير التي جاءت من بعده.[1]

ولقد اعتنقت غالبية الدول هذه الطريقة، ولعل السبب في اللجوء إلى أسلوب الدساتير المكتوبة يعود إلى حاجة الدول حديثة الاستقلال لتنظيم شؤونها وبناء حكم يسوده الاستقرار تجنبا للفوضى.[2]

وتمتاز الدساتير المكتوبة بما يلي:

- الوضوح والتحديد؛
- تساهم في التربية السياسة لأفراد المجتمع، فيسهل على أي فرد الرجوع إلى الدستور المكتوب لمعرفة حقوقه وواجباته، وكذلك لمعرفة تشكيل الهيئات الحاكمة واختصاص كل منها والعلاقة بينها.
- إنها ضمانة ضد الاستبداد لأن الحاكم سيتردد كثيرا قبل الخروج على الأحكام المقررة في الدستور.

أما عيوبها فتتمثل في:

- أنها قد تصاب بالجمود وبالتالي لا تساير التطور، وتحت الإلحاح الشديد للظروف، وإذا لم تعدل في الوقت اللازم قد تتم محاولة تغييرها بالعنف؛
- أن واضعي الدستور قد يكونون تحت تأثير ظرف من الظروف السائدة مما يؤدي إلى اعتماد أحكام في الدستور قد لا تتماشى مع مصلحة البلاد.[3]

ثانيا: الدساتير من حيث التعديل (المرنة والجامدة)

1- الدساتير المرنة

الدستور المرن هو الدستور الذي يمكن تعديل أحكامه بنفس الطريقة التي يعدل بها القانون العادي، وأن السلطة التي تتولى ذلك هي ذات السلطة التي تسن القوانين العادية، أي السلطة التشريعية، ويمكن القول بأن غالبية القواعد الدستورية العرفية تعتبر مرنة لا تشترط عند تعديلها أية إجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة بشأن تعديل القوانين العادية.

والمثل على ذلك اختصاص البرلمان الانجليزي في تعديل النصوص الدستورية حيث يتبع نفس الإجراءات المحددة لتعديل القوانين، كما يلغي من القواعد الدستورية ما يشاء. غير أن هذا لا يعني أن صفة المرونة تنتفي في الدساتير المدونة (المكتوبة)، فدستور الاتحاد السوفيتي الصادر سنة 1918 كان مرنا، وكذلك الدستور الايطالي لسنة 1848

[1] - حسني بوديار، مرجع سابق، ص: 85

[2] - سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 182

[3] - حسني بوديار، مرجع سابق، ص:86

ودستور 1814، 1830 الفرنسيين، وقد عيب على هذه الدساتير تأثرها بالأغلبية البرلمانية والأهواء السياسية والحزبية لسهولة تعديلها.[1]

2- الدساتير الجامدة

إن الدستور الجامد هو الدستور الذي يتطلب في تعديله إجراءات تختلف عن الإجراءات التي يعدل بها القانون العادي[2].فالدستور الجامد هو الذي لا يمكن تعديله إلا بإتباع إجراءات خاصة ومعقدة تشكل عائقا أمام السلطة الحاكمة حتى لا تتلاعب به وتعدله حسب أهوائها، كما يمكن أن يخطر التعديل نهائيا بالنسبة لبعض الأحكام.[3]

وقد يتمثل هذا الاختلاف في الهيئة التي تملك الحق في التعديل، أو الإجراءات التي يتم التعديل وفقا لها، كاشتراط اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، أو اشتراط توافر أغلبية الثلثين بدلا من الأغلبية المطلقة، أو إحالة النص المقترح على الاستفتاء الشعبي.

ومتى كان الدستور جامدا فإن صفة الجمود هذه تنصرف إلى كل النصوص الموجودة في الدستور حتى ولو تعلقت بمسائل غير دستورية (مسائل لا تتعلق بنظام الحكم).

كذلك يمتد الجمود إلى القوانين التي يحيل إليها الدستور باعتبارها قوانين دستورية.

وعلى العكس من ذلك لا يمتد الجمود إلى القواعد الدستورية التي تضمنتها قوانين عادية إذا لم توصف بأنها دستورية.

والجمود قد يكون مطلقا لفترة معينة مثل الدستور الفرنسي لسنة 1791 الذي حظر المساس بأحكامه لفترتين تشريعيتين، والدستور الكويتي لسنة 1932 الذي حظر المساس به لمدة 05 سنوات، والدستور الأمريكي الذي حظر تعديل بعض أحكامه قبل سنة 1808 والدستور الفرنسي لسنة 1946 الذي حظر تعديله طالما أن قوات أجنبية كانت تحتل إقليم الدولة أو جزءا منه[4].

والحكمة من هذا الحظر الزمني كما يسميه البعض هو من أجل حماية الدستور لفترة معينة من الزمن.

وقد يكون الدستور جامدا جمودا نسبيا في مجموعه ولكنه يحظر المساس ببعض أحكامه بصفة مطلقة باعتبارها مبادئ أساسية، ومن بين هذه الدساتير **دستور الجزائر لسنة 1976** الذي تنص مادته 195 على أنه: "لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس بالصفة الجمهورية للحكم، بدين الدولة، بالاختيار الاشتراكي، بالحريات الأساسية للإنسان والمواطن، بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام والسري، وبسلامة التراب الوطني[5]."، ودستور 1989 في المواد (7 و163 إلى 167) ينيط حق اقتراح التعديل برئيس الجمهورية فقط.[6]

---

[1] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 185
[2] – حسني بوديار، مرجع سابق، ص: 87
[3] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 114
[4] – حسني بوديار، المرجع سابق، ص: 88
[5] – حسني بوديار، المرجع سابق، ص: 88
[6] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 114

ودستور الجزائر لسنة 1996 نص في مادته 178 على أنه: " لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس:

1- بالطابع الجمهوري للدولة؛

2- بالنظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية؛

3- الإسلام باعتباره دين الدولة؛

4- بالعربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية؛

5- بالحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن؛

6- سلامة التراب الوطني ووحدته."[1]

وتمتاز الدساتير الجامدة بـــ :

* الثبات والاستقرار لأن الجمود يجعلها بمنأى عن أهواء الأغلبية الحزبية في البرلمان. كذلك أن الجمود يجعل لها قدسية واحتراما أعمق في نفوس الأفراد. والهدف من وراء جمود الدساتير هو تحقيق نوع من الثبات والاستقرار للدستور حتى تستقر أحكامه وتكوين بمنأى عن التبديل والتعديل والتغيير المستمر . من أجل ذلك تستهدف الوثيقة الدستورية النص على اشتراط تنظيم خاص يجعل تعديل الدستور ليس أمراً سهلاً .[2]

أما عيوبهـــــا:

* فتتمثل في أن جمودها قد لا يجعلها مسايرة للتطور، ويؤدي بالتالي إلى محاولة تغييرها بطرق غير مشروعة.

3- أهمية التفرقة بين الدساتير الجامدة والدساتير المرنة

وتتمثل الأهمية في أنه في الدساتير المرنة تختفي التفرقة الشكلية بين الدستور والقانون العادي ويصبح من الجائز تعديل الدستور بقوانين عادية.

أما الدساتير الجامدة فهي تحتل مرتبة أسمى من القوانين العادية ويصبح من الواجب إيجاد هيئة للرقابة على دستورية القوانين.[3]

ثالثا: الدساتير من حيث المضمون (الدستور قانون- والدستور برنامج)[4]

1- الدستور القانون

تعتبر الدساتير الليبرالية عموما دساتير قوانين ذلك أنها تتضمن المبادئ والقواعد التي تنظم أو تضبط عملية التنافس بين الأحزاب أو الأفراد من أجل الوصول إلى السلطة وكيفية ممارسة السلطة وتحديد العلاقات المتبادلة بين مختلف السلطات بصفة أساسية، أما البرنامج الذي يطبقه الحزب الفائز في الانتخابات فهو برنامج لا وجود له في

[1] - حسني بوديار، المرجع سابق، ص: 88

[2] - إعداد مركز الأرض لحقوق الإنسان، **التعديلات الدستورية حجر في مياه عكرة**، ديسمبر 2006، www.hrinfo.net

[3] - حسني بوديار، مرجع سابق، ص: 90

[4] - هذا التقسيم قال به موريس دوفيرجي ليميز بين دساتير البلدان الليبرالية باعتبارها دساتير قوانين ودساتير البلدان الاشتراكية باعتبارها دساتير برامج

الدستور، ذلك أن هذه البرامج متغيرة بتغير الأحزاب المتداولة على السلطة نفسها، لإذن أن كل حزب يفوز بالانتخابات يطبق البرنامج الذي نادى به.

لذا فإن الدستور قانون لا يتضمن مبدئيا برنامجا سياسيا أو اقتصاديا أو اجتماعيا معينا بعكس الدساتير الاشتراكية التي تعرف بمكونها دساتير برامج.[1]

2- الدستور برنامج

عادة ما يوجد هذا النوع في البلدان ذات الحزب الواحد الذي يسيطر على كافة مظاهر الحياة في المجتمع ولا يتداول السلطة مع الأحزاب الأخرى.

وبما أن هذا الحزب له برنامجه وإيديولوجيته التي يعمل على تطبيقها، فهو يضعها في الدستور وبالتالي يصبح الدستور محملا ببرنامج هذا الحزب في كافة الميادين، إلى جانب مسألة تنظيم السلطة في الدولة ومسألة الحقوق والحريات.

ومن الأمثلة عند **الدستور برنامج،** لدينا الدستور الجزائري لسنة 1976 الذي تضمن فصلا مطولا من 15 مادة حول الاشتراكية ومحاور وطرق تطبيقها في الجزائر. ومن الأمثلة **الدستور قانون** هناك الدستور الجزائري لسنة 1989.[2]

المطلب الثالث: محتويات الدساتير

الدساتير تختلف نسبيا في مضامينها ومحتوياتها حسب الأهمية التي تعطيها للموضوعات التي تعالجها.

أولا: الأحكام المتعلقة بتنظيم المجال السياسي

يتضمن الدستور عدة أنواع من الأحكام المتعلقة بالمجال السياسي للدولة

1-الأحكام التي تؤسس شرعية السلطة الحاكمة

من الغايات والوظائف التي يؤديها الدستور المكتوب بالخصوص، أنه يعمل على توفير الشرعية اللازمة للحكام حتى يتمكنوا من ممارسة الحكم. ولهذا يظهر الدستور كأداة من الأدوات الرئيسية التي تحقق وتجسد تأسس (مأسسة) السلطة، أي وضعها في مؤسسات أو تخويلها إلى مؤسسات وليس إلى أشخاص طبيعيين، وبهذه الكيفية يتم الابتعاد عن شخصنة السلطة، أي تجريدها من طابعها الشخصي والابتعاد بها عن الاعتبارات الشخصية.

في هذه الحالة يظهر تظهر الدولة وتتجلى كشخص معنوي هو الذي يحوز ويملك السلطة السياسية، ويظهر الدستور كالقانون الأساسي الذي يحكم هذا الشخص المعنوي، أما الحكام فهم مجرد موظفين وأعوان عند هذا الشخص المعنوي يعملون فقط على تمثيله والتعبير عن إرادته وهم يمارسون هذه المهام طبقا للقانون الأساسي (الدستور) الذي يعطيهم هذه الصلاحيات وهو يشكل سندهم في ذلك.

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 115

[2] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 115

في هذه الحالة يبين الدستور بصفة أساسية من هو صاحب السيادة في الدولة وكيف تمارس هذه السيادة أو ما هي طرق ممارستها. وكمثل على ذلك نجد الدستور الجزائري لسنة 1989 يبين في عدد من المواد هذه الجوانب، مثل المادة 6 التي تنص: ((الشعب مصدر كل سلطة ... السيادة الوطنية ملك للشعب)).[1]

2- أحكام تتعلق بطبيعة الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها

يتضمن الدستور الأحكام التي تحدد طبيعة الدولة من حيث شكلها ما إذا كانت بسيطة أو مركبة، وإذا كانت مركبة ما هو شكل الإتحاد الذي يجمعها مع الدول الأخرى، أو أنها دولة فدرالية...الخ.

إلى جانب ذلك يحدد الدستور نوع الحكومة أو شكل الحكم، ما إذا كان جمهوريا أو ملكيا، وكذلك طبيعة النظام الدستوري هل هو نظام رئاسي أو برلماني.

3- الأحكام المتعلقة بتنظيم السلطة والعلاقات بين السلطات

تبين هذه الأحكام البنية أو المبادئ التي يخضع لها تنظيم السلطة في الدولة ما إذا كان ذلك على أساس مبدأ السلطات الثلاث وطرق تكوينها سواء عن طريق الانتخابات أو غيرها، وفي هذا الإطار تبين بدقة كيفية انتخاب رئيس الجمهورية وسلطاته .

وكذلك بالنسبة لتكوين وتشكيل الحكومة والبرلمان، وتحدد صلاحيات ومهام كل سلطة وكيفية ممارستها لها وكذلك تحدد العلاقات المتبادلة بين مختلف السلطات وخاصة بين البرلمان والحكومة في مجال إعداد القوانين وفي مجال مراقبة نشاط الحكومة ، وكذلك العلاقة بين رئيس الجمهورية من جهة والحكومة من جهة أخرى.

ثانيا: الأحكام تكرس ثوابت المجتمع في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي

نجد أن الدستور يقوم على خلفية إيديولوجية معينة ، ففي المجال الاقتصادي يتطرق الدستور عادة إلى طبيعة الملكية ما إذا كانت عامة أو خاصة، ما إذا كان الاقتصاد يخضع إلى التخطيط أو إلى قانون السوق وغير ذالك من الإحكام، ونفس الجانب بالنسبة للجانب الاجتماعي، إذ يتضمن الدستور عددا هاما من المبادئ التي تبين التزامات وواجبات الدولة والمجتمع نحو العديد من الفئات الاجتماعية، وفي المجال الثقافي توجد أحكام عديدة تتعلق بلغة البلاد الرسمية ودين الدولة، وغير ذلك من ثوابت وأبعاد المجتمع الحضارية.

ثالثا: أحكام تتعلق بإقرار وضمان الحريات والحقوق الفردية وأحكام أخري

في مرحلة لاحقة أصبحت إعلانات حقوق الإنسان والمواطن جزء من الدستور حتى تحضى بنفس القيمة القانونية وهذا هو الوضع السائد حاليا، وغالبا ما تركز الدساتير على الحقوق والحريات السياسية، وكذلك الحريات والحقوق الخاصة المرتبطة بسلامة وأمن الإنسان في جسمه وتفكيره وشرفه وعلاقته مع الغير وفي مسكنه وأملاكه وما يتعلق بكل ذلك.

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 117

وكذلك إضافة إلى ما سبق ذكره يتضمن الدستور أيضا مسائل أخرى مهمة مثل الرقابة على دستورية القوانين، وكيفية تنظيمها، وكذلك المؤسسات الاستشارية المختلفة في الدولة، مثل مجلس الأمن لدى رئيس الدولة، ومجالس أخرى ثقافية أو اجتماعية حسب كل بلد.

هناك أيضا التعديل الدستوري الذي يشكل موضوعا هاما وقائما بذاته في كل دستور وعادة ما تخصص له الدساتير أبوابا أو فصولا مستقلة.

المبحث الثاني: نشأة ومصادر القاعدة الدستورية

المطلب الأول: نشأة الدستور

المقصود بنشأة الدستور هو مجموعة الأساليب أو الطرق التي يوضع طبقا لها وتظهره وتبعثه حتى يصبح ساري المفعول ومطبق، وله وجود قانوني.

السلطة التأسيسية:

الدساتير المكتوبة توضع عادة من طرف سلطة عليا تعلو جميع السلطات الأخرى، وتسمو عليها بالسلطة التأسيسية الأصلية وهي تسمى كذلك لأنها تجد مصدرها في ذاتها ولا توجد سلطة أخرى تعلوها.

هذه السلطة تعلو وتسمو على جميع السلطات الأخرى لأنها هي التي تعمل على إنشاء وتأسيس السلطات الأخرى التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولذا نقول أنها سلطة تأسيسية، كما نسميها كذلك لأنها هي التي تضع الدستور لأول مرة وتنشئ السلطات الأخرى وتحدد لها اختصاصاتها ومهامها وطرق عملها.

يتضح مما سبق أن السلطة التأسيسية تتميز بخاصيتين:

– **أنها سلطة أصيلة أو أولية:** هذا يعني أنها أسبق في الوجود من جميع السلطات الأخرى التي ينظمها الدستور، بل هي التي تضع الدستور لأول مرة وهي مصدر وأصل السلطات الأخرى، كما يعني أيضا أنها لا تخضع إلى نصوص قانونية دستورية سابقة عنها تقيدها وتحكمها بل تجد مصدرها وصلاحيتها في ذاتها.

– **أنها سلطة غير مقيدة أو غير مشروطة:** أي أن لها مطلق الحرية في وضع الدستور الذي تراه ملائما للبلاد وتختار النظام الدستوري، ونظام الحكم وشكل الحكم الذي تريده دون قيد أو شرط مسبق، فلها بهذا الصدد صلاحيات مطلقة من الناحية القانونية

المطلب الثاني طرق وضع الدستور (مصادر القاعدة الدستورية)

أولا: مصادر القاعدة الدستورية في الدول ذات الدساتير العرفية

العرف هو أقدم مصادر القانون وبعد ق17 بدأ يتقلص والعرف الذي نقصده هو تكرار السلطات العامة لسلوك معين بشكل ثابت. (ركن المادي، ركن معنوي)

التكرار فيه:

- صفة العمومية (ليس كل أفراد المجتمع يعرفونه بل السلطات العامة).
- الثبات والاستقرار.

- توفر عنصر المدة وعنصر الزمن.

ثانيا: مصادر القاعدة الدستورية في الدول ذات الدساتير المكتوبة

1- الوثيقة الدستورية:

تنقسم الطرق عادة إلى نوعين: الطرق غير الديمقراطية والطرق الديمقراطية، ومن المعلوم أن وضع الدستور يمر بمرحلتين: مرحلة الإعداد ومرحلة الإقرار والمصادقة.

والطرق غير الديمقراطية هي الطرق التي لا تسمح للشعب بالتدخل في وضع الدستور سواء في مرحلة الإعداد أو مرحلة الإقرار والمصادقة، في حين أن الطرق الديمقراطية هي التي يتدخل فيها الشعب في كلتا الحالتين أو على الأقل في مرحلة الإقرار والمصادقة.

أ- الطرق غير الديمقراطية: تنحصر بصفة أساسية في أسلوبين هما أسلوب المنحة وأسلوب التعاقد وهما أسلوبان قديمان عموما.

- أسلوب المنحة: هو أسلوب قديم كان سائدا لدى العروش الملكية الأوربية المطلقة بصفة أساسية.

وأسلوب المنحة عبارة عن منحة يمنحها الحاكم للشعب لا دخل له في السلطة السياسية ولا علاقة له بأمور الدولة ولكن حتى وإن سميت بمنحة إلا أنها ليست بمنحة لأنه عندما تأكد الملك (الحاكم) أن الشعب بدأ يأخذ القوة ومنه أحسن للملك أن يتنازل عن الحكم للشعب حتى يحفظ كرسيه.

- مثل المنحة التي منحها الملك الياباني
- مثل المنحة التي منحها الملك الروسي

- أسلوب الاتفاق (التعاقد): ينشأ الدستور هنا على أثر ثورة ضد الملوك أو الحكام بحيث يجبرهم الثوار على توقيع وثيقة دستورية يفرضون فيها مطالبهم فتكون هذه الوثيقة عبارة عن نص اتفاقي أو تعاقدي يقيد إرادة الملك ويلزمه بالرضوخ لإرادة الشعب أو ممثليه من خلال جمعية أو مجلس منتخب من الأمثلة عن ذلك الدستور الفرنسي لسنة 1830 والكويتي لسنة 1962.[1]

ب- الطرق الديمقراطية:

- أسلوب الجمعية التأسيسية: هنا يقوم الشعب بانتخاب ممثلين له يكونون جمعية أو مجلسا تأسيسيا مهمته وضع دستور يعبر عن إرادة الشعب ويكون نافذ بمجرد مصادقة الجمعية التأسيسية.

- وضع الدستور عن طريق الاستفتاء: الدستور يصدر مباشرة عن الشعب أي يبدأ رأيه، ويكون عن طريق جمعية منتخبة ثم يعرض للشعب أو الحكومة والبرلمان يجتمعان ويضعان لجنة لتقييم الدستور ثم يطرح للشعب ومهما يكن من طريقة فيجب موافقة الشعب.

ومن صور الاستفتاء:

- الاستفتاء الدستوري: أي رأي الشعب في تغيير الدستور مثال دستور1989.

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 126

- الاستفتاء السياسي: أي أخذ رأي الشعب في مسألة من مسائل الحكم مثل استفتاء الوئام المدني.

والجزائر طيلة 45 سنة عاشت حياة مضطربة بين المشروعية، الشرعية ، المشروعية والشرعية .

2- إعلانات الحقوق

99% من المراجع لا تشير إلى إعلانات عن حقوق لأن كل هذه الحريات مدرجة في الدستور أي لم تبقى بشكلها السابق وثائق تاريخية بل أصبحت كل الدساتير تتحدث عنها.

3- القوانين العضوية أو القوانين الأساسية

وتتميز عن القوانين الأخرى (العادية) التي يصدرها البرلمان بأن وضعها وإصدارها وتعديلها يأخذ إجراءات خاصة ومعقدة مثل الجزائر هناك 7 مجالات ومجالات أخرى مثل الانتخابات، قانون المالية، قانون القضاء

القوانين العضوية في الجزائر:

- قبل تعديل دستور 1996 أحال العديد من مسائل الدستورية إلى قوانين مثل قانون الانتخابات قانون البلدية أي لم تكن قوانين عضوية (أساسية) أي لم يعطي لها تسمية خاصة بل لفظ **قانون**.
- بعد تعديل دستور 1996 استعمل المشرع لفظ **القانون العضوي** مثل القانون العضوي للانتخابات، قانون العضوي للمالية، قانون العضوي للقضاء، قانون العضوي لتنظيم السلطات العامة.

4- العرف الدستوري

وتنشأ عند تحقق شرطين أساسين هما : الركن المادي والركن المعنوي

- العرف الدستوري: أمام وثيقة دستورية
- الدستور العرفي: قواعد مكتوبة في ظل دستور مكتوب سابق له

والاتجاه الغالب هو الموضوعي يعترف أن العرف الدستوري كقاعدة من قواعد الدستور:

أ- **العرف الدستوري المفسر**: هو الذي يهدف إلى تفسير نص معين من الوثيقة الدستورية، أي أن القاعدة موجودة ولكن يرفع الغموض إن وجد.

ب- **العرف الدستوري المكمل**: هو ذلك العرف الدستوري الذي يتناول الموضوعات التي لم يتناولها الدستور فإنه لا يعارض الدستور بل يكمله (يسد الفراغ) ومنه لا يستند إلى دستور سابق له.

ج- **العرف الدستوري المعدل**: هو الذي يغير أحكام الدستور بالإضافة أو الحذف حيث تضل موجودة لأنها مكتوبة.

المبحث الثالث: تعديل الدستور وانتهاءه

المطلب الأول: مفهوم التعديل إجراءاته والجهات المختصة لهذه العملية

التعديل هو تغيير جزئي لأحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمونها.[1]

والفقهاء اختلفوا من هي الجهة التي تقوم بالتعديل:

- الاتجاه الأول: تعديل الدستور يكون من حق الشعب (إجماع الشعب) لكن واقعيا لا نستطيع (أي أغلبية الشعب تقوم بالتعديل).
- الاتجاه الثاني: تطور الاتجاه السابق يقوم بانتخاب من يمثله لكي يقوم بالتعديل وهم الجمعية التأسيسية (السيادة للشعب).
- الاتجاه الغالب: وهو الغالب هؤلاء الفقهاء جعلوا تعديل الدستور مخصص للسلطة التأسيسية المنشأة من قبل الدستور (الاتجاه الثالث هو الغالب نتيجة تطور الاتجاهين السابقين).

إجراءات التعديل

هذه الإجراءات تتطلب 3 خطوات (مراحل)

- مرحلة المبادرة بالتعديل : تختلف من دولة إلى أخرى منها من يتولى رئيس الجمهورية ومنها من يقوم البرلمان ومنها من يقوم الرئيس والبرلمان مثل الجزائر.
- مرحلة دراسة مقترحات دراسة التعديل: وتم تخويلها إلى أعضاء البرلمان لدرايتهم بالشؤون العامة ونظرا للعدد.
- مرحلة إقرار التعديل: الشعب هو يقترع ويصوت على تعديل الدستور.

المطلب الثاني : انقضاء أو نهاية الدستور

المقصود بانقضاء الدستور أو بنهايته أو بإلغائه، وضع حد لسريانه بالنسبة للمستقبل وإخراجه من حيز النفاذ.

أولا: الطرق القانونية

يكون الإلغاء شرعيا حين يتم طبقا لمقتضيات الدستور نفسه وللإجراءات التي يحددها في نصوصه. بالنسبة للبرالية قليلا ما تنص دساتيرها على مسألة إلغائها لأنها تعتبر الدساتير من النصوص القانونية الثابتة التي قد تعدل، ولكن لا تلغى بصفة نهائية لأنها مبادئ عامة وراسخة وصالحة لمختلف الظروف.

ومع ذلك توجد بعض الدساتير التي تشير إلى إمكانية الإلغاء الجزئي أو الشامل مثل الدستور السويسري أو الدستور الفرنسي لسنة 1875.

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص128

أما بالنسبة للدول التي تعتمد أو كانت تعتمد النظام الاشتراكي فهي ترى أن الدستور عبارة عن نص قانوني يعبر عن مرحلة تاريخية معينة، ولذا يتغير الدستور كلما تغيرت تلك المرحلة، ومن أمثلة ذلك الصين الشعبية التي عرفت عدة دساتير مثل دستور 1954، 1975، 1978، 1980، 1982،...إلخ.

وعادة ما يتم الإلغاء الشرعي أو القانوني عن طريق الإستفتاء أو عن طريق الجمعية التأسيسية أو عن طريقهما مع، أو عن طريق المجالس البرلمانية بالنسبة للدساتير المرنة، وقد يكون الإلغاء بطريقة غير مباشرة عند المصادقة على دستور جديد مثلما حدث في الجزائر بالنسبة لدستور 1976، حيث ألغي بطريقة قانونية غير مباشرة أو ضمنية تتمثل في عرض دستور 1989 على الاستفتاء الشعبي، وكانت المصادقة عليه تشكل في نفس الوقت إلغاء لدستور 1976.[1]

ثانيا: الطرق غير القانونية

يلغى الدستور بالطرق غير القانونية عندما لا يتم هذا الإلغاء وفقا للطرق التي تعرضنا لها أعلاه، وعادة ما يكون الإلغاء غير القانوني عن طريق القوة والعنف..

1- **الثورة الشعبية:** عندما يكون الشعب أو قسم هام منه غير راض عن النظام القائم سواء لاستبداده أو لعدم استجابته لمطامح الجماهير وإرادتها في التغيير فقد تقوم ثورة شاملة للإطاحة بالنظام وتغييره.

2- **الانقلاب:** هنا لا تتدخل الجماهير الشعبية بل يكون هناك صراع حول السلطة بين أعضاء الطبقة السياسية أنفسهم، وبالتالي يهدف هذا الصراع إلى تغيير شخص أو مجموعة من الأشخاص وإبعادهم عن السلطة أو تغيير الجهاز السياسي الحاكم بمجمله، إلى جانب بعض الأسس التي يقوم عليها، بما في ذلك الدستور والمؤسسات السياسية الموجودة طبقا له.[2]

المبحث الرابع: الرقابة على دستورية القوانين

المطلب الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

أولا: الرقابة عن طريق المجلس الدستوري

لقد ظهرت البادرة الأولى للرقابة على دستورية القوانين في فرنسا، ويقصد بها إنشاء هيئة خاصة لغرض التحقق من مدى مطابقة القانون للدستور قبل صدوره فهي رقابة وقائية.

ويعود الفضل في ظهور هذه الفكرة عن الرقابة إلى الفقيه الفرنسي سييز sieyes الذي طالب بإنشاء هيئة سياسية تكون مهمتها إلغاء القوانين المخالفة للدستور، وغرضه في ذلك هو حماية الدستور من الاعتداء على أحكامه من قبل السلطة، وإذا كان سييز قد فضل الرقابة السياسية على الرقابة ا□□□□ئية فذلك يعود إلى أسباب تاريخية وقانونية وسياسية أثرت على النظام السياسي الفرنسي مما حدا بالحكام إلى الابتعاد عن إنشاء هيئة تستند لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص:133-134

[2] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 136

فبالنسبة للأسباب التاريخية يمكن ردها إلى أعمال العرقلة في تنفيذ القوانين التي كانت تقوم بها المحاكم المسماة بالبرلمانات بحيث توصلت إلى الحكم بإلغاء القوانين وهو ما حدا برجال الثورة إلى تقييد سلطات المحاكم ومنعها من التدخل في اختصاصات السلطة التشريعية، ونتيجة ذلك تراجع القضاة خوفا من العقاب عن مجازفتهم في عرقلة تنفيذ القوانين والتدخل في مهام السلطة التشريعية.

أما بالنسبة للأسباب القانونية فنجد أصلها في مبدأ الفصل بين السلطات، فقد اعتبر تصدي القضاء للرقابة على دستورية القوانين تدخلا في اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية.[1]

مهام المجلس الدستوري

- العضوية للمجلس الدستوري مدة 9 سنوات.
- قرار المجلس الدستوري هو قرار نهائي وغير قابل للطعن.
- مجبر بالإشراف على الانتخابات حيث أنه يلعب دور المحاكمات الانتخابية.
- النظر في مدى دستورية القوانين.

ثانيا: الرقابة النيابية

كانت تقوم على مبدأ سمو الهيئات المنتخبة التي تمثل حزب العمال وكان هذا النوع من الرقابة موجود في الإتحاد السوفياتي

-إيجابيات الرقابة السياسية:

- هذا النوع يتماشى مع السلطة التشريعية.
- لا تهتم بالجوانب القانونية للقانون، يذهب إلى مدى ملائمة هذا القانون مع المجالات السياسية والاقتصادية للدولة.

- سلبيات الرقابة السياسية:

- عدم استقلالية أعضاء الهيئة المكلفة بالرقابة، وبالتالي فإن المجلس أو الهيأة التي تمارس الرقابة كثيرا ما تقع تحت هيمنة السلطة التنفيذية ضد السلطة التشريعية.
- أعضاء هذه الهيأة السياسية ليسوا في الغالب رجال قانون.
- هذه الرقابة وقائية وبالتالي سابقة عن صدور القوانين ولا يستفيد منها المواطنون.
- كثيرا ما تنصب الرقابة السياسية على القوانين الصادرة عن البرلمان فقط ولا تمس المراسيم واللوائح.
- حتى في حالة كون أعضاء الهيئة منتخبين يخشى أن تتحول الهيئة إلى برلمان يعلو البرلمان الأصلي.

المطلب الثاني:الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين تلك التي تتولى القيام بها هيئة قضائية لا تختص فقط بالنظر في مدى تطابق القرارات الإدارية للقانون وإنما تتعدى ذلك إلى مراقبة مدى مطابقة القانون للدستور.[2]

---

[1] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 194

[2] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 202

أولا: الرقابة عن طريق الدعوى الأصيلة

إن هذه الرقابة ينص عليها الدستور صراحة وذلك بإسناد تلك المهمة إلى جهة قضائية يحددها في نصوصه، فتنظر في صحة القوانين إذا ما طعن الأفراد في قانون معين عن طريق دعوى أصيلة بعدم دستوريته، فتصدر وفقا لدراستها للقانون حكما يثبت القانون أو يلغي ما هو مخالف للدستور.[1]

خصائصها:

- لا توجد إلا إذا نص عليها الدستور صراحة وحدد شروط ممارستها بالنسبة للمدعين قد يكونون أفراد أو هيئات.
- لا يمكن إلا أن تمارس إلا من طرف جهة قضائية يحددها الدستور نفسه.
- لا تقوم بالرقابة على الدستور إلا بناءا على دعاوى أصلية.
- قد تكون سابقة إلا إذا كانت مقصورة على السلطات العامة في الدولة وتكون لاحقة إلا إذا كانت مقصورة على الأفراد والمواطنين.
- المحكمة التي ترفع أمامها الدعوى الأصلية حكمها أن تلغي القانون كليا إذا كان غير دستوري أو جزئيا.
- الحكم الذي تصدره هذه المحكمة يكون نهائيا غير قابل للطعن أي يكون ملزما لكل المحاكم الأخرى الموجودة في الدولة.[2]

ثانيا: الرقابة عن طرق الدفع

إن هذا النوع من الرقابة لا ينص عليه الدستور صراحة وإنما يستند إلى صفة الدستور فإذا كان جامدا و لم يمنع القضاء من ممارسة تلك الرقابة صراحة حق له ممارستها عن طريق الدفع والقول بغير ذلك يعني هدم فكرة مبدأ دستورية القوانين ووضع الدستور في المرتبة مع القوانين الأخرى .[3]

وبالتالي إذا لم ينص الدستور على القضاء صراحة أو ضمنيا فيمكن للقضاء ممارستها عن طريق الدفع وإذا وجد القاضي أن القانون غير دستوري لا يلغيه بل لا يطبقه، وهذا لا يعني أن المحكمة التي أصدرت الحكم سوف تتقيد لنفس الحكم.

خصائصها:

- القاضي لا يتعارض في مدى دستورية القانون إلا إذا دفع أحد طرف الخصومة لذلك.
- إذا تبين للقاضي أن القانون غير دستوري لا يكتفي بعدم تطبيقه كما أنه لا يلغيه.
- لا ينص عليها الدستور صراحة.[4]

[1] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 203
[2] – طعيبة أحمد، محاضرة، مرجع سابق
[3] – سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص: 204
[4] – طعيبة أحمد، محاضرة، مرجع سابق

القسم الثاني

أنظمة الحكم

الأنظمة التسلطية

أولا: خصائصها وصورها

1- خصائصها: هذه الأنظمة تمتاز في ممارستها للسلطة بالاشتراك في مجموعة من الخصائص يمكن إجمال أهمها فيمايلي[1]:

- الابتعاد عن المبادئ الشعبية وعن الحريات السياسية والمساواة بين المواطنين بصفة كلية أو جزئية.
- تقييد الحريات العامة أو إلغائها كليا أو جزئيا.
- اقتصار الانتخابات على الأجهزة العليا للدولة فقط أو على المستويات المحلية فقط في كثير من الأحيان، وجميع الحالات لا تكون الانتخابات معبرة عن حقيقة إرادة الشعب مثلما يحدث في أنظمة الحزب الواحد.
- تركيز الحكم بيد فرد يسيطر على كامل أجهزة أو مؤسسات الدولة، سواء عسكرية أو مدنية أو مختلطة.
- تجاهل وعدم احترام مبدأ الشرعية وسيادة القانون في المجتمع.

2- صورها: (الديكتاتورية)

الديكتاتورية كلمة تطلق على كل من يصل إلى السلطة بطرق غير شرعية ولا يستمد من الإرادة الشعبية، بل من نفسه وشخصه بالاعتماد على كفاءته ومواهبه وقدراته الذاتية أو من قوة أنصاره أو حزبه أو المذهب الذي يستند إليه، أو من أسباب أخرى تتعلق بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المحيطة بالدولة والشعب عموما، علما أن الديكتاتورية قد لا تكون فردية بل جماعية.

وتظهر الأنظمة الديكتاتورية في فترات الأزمات الخانقة والفوضى والفساد التي تمر بها البلاد نتيجة نقائص نظام الحكم القائم وانتشار الأمراض السياسية والاجتماعية في كافة أوصاله مثل الرشوة والمحسوبية والعشائرية والجهوية وسرقة الأموال العام.

فالديكتاتورية حسب **بيردو** نتيجة أزمة في البنى والهياكل الاقتصادية تتسبب في انهيار التوازن الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع وتفتت العلاقات التقليدية إلى جانب عدم تلاءم نظام اقتصادي معين مع احتياجات البلد في فترة زمنية معينة.[2]

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 172
[2] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 173

وتقسم الديكتاتورية بصفة عامة إلى نوعين[1] :

الديكتاتورية الفردية أو الشخصية أو القيصرية: هي ديكتاتورية تنشأ في ظل نظام سياسي معين ولا تسعى إلى تغييرها جوهريا بل تريد تجاوز أزمة مؤقتة، وقد تأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية مثل الاستفتاء الشعبي والفصل بين السلطات وتتجه نحو التحول إلى حكم دستوري، وأمثلتها الأنظمة التي تعتمد على الكارزمية وعلى البيروقراطية. وهذا النوع منتشر في بلدان العالم الثالث مثل أمريكا اللاتينية وإفريقيا والعالم العربي...

الديكتاورية المذهبية: هي التي تعتمد على مذهب سياسي جديد وتريد أن تحدث تغيير جذريا في المجتمع، ومن أمثلتها الفاشية، والنازية، وديكتاتورية البروليتاريا...إلخ.

ثانيا: أساليب تنظيم السلطة في الأنظمة التسلطية[2]

تتميز الأنظمة التسلطية بكونها تعتمد في مجال تنظيم سلطة الدولة على مبدأ دمج السلطات، بحيث تجتمع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية في يد هيئة واحدة أو شخص واحد، سواء بطرق مباشرة أو بطرق غير مباشرة، كما تكون السلطة القضائية في حالة تبعية تامة. وعلى العموم يتحقق دمج أو توحيد السلطات سواء لصالح السلطة التنفيذية أو لصالح السلطة التشريعية.

1- دمج السلطة لصالح الهيئة التنفيذية:

يحدث ذلك عندما تصبح السلطة التنفيذية تتولى إلى جانب التنفيذ ممارسة الاختصاصات التشريعية سواء عن طريق إلغاء وجود البرلمان بصفة نهائية، أو عن طريق الهيمنة على البرلمان، إذا كان موجودا لكنه يؤدي دور المصادقة فقط على ما تريده السلطة التنفيذية كأنه غرفة تسجيل لاغير.

وعادة ما تكون السلطة التنفيذية هي عبارة عن شخص واحد يستحوذ على جميع مظاهر السلطة وليست باقي المؤسسات الأخرى من حكومة وبرلمان أو مجلس استشاري أو غير ذلك إلا مجرد ديكور القصد منه إعطاء طابع جماعي للسلطة فقط.

2- دمج السلطة لصالح الهيئة التشريعية:

يمكن أن تخول كامل سلطة الدولة إلى مجلس منتخب يمارس الاختصاصات التشريعية والتنفيذية، أو يعين حكومة تمارس السلطة التنفيذية تحت رقابته.

هذا الأسلوب يعرف في بعض البلدان الديمقراطية بنظام حكومة الجمعية أو الحكومة المجلسية، مثل سويسرا كما أنه طبق من طرف الكتلة الاشتراكية سابقا وهي الاتحاد السوفياتي والديمقراطيات الشعبية، لكن مع فروق معينة وهي أن هذه البلدان كانت تأخذ بمبدأ وحدة السلطة وليس الفصل بين السلطات إلى جانب مبدأ وحدة الحزب أو الحزب المهيمن في ظل تعددية شكلية.

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 176
[2] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 177

والواقع أن دمج أو توحيد السلطة لصالح مجلس منتخب هو غطاء فقط لسيطرة شخص وتحكمه في كامل سلطة الدولة الشيء الذي يبينه تاريخ الإتحاد السوفياتي من خلال حكم ستالين ثم غورباتشوف الذي تمكن من القضاء على الإتحاد السوفياتي دون أن تحرك المجالس المنتخبة ساكنا، لأنها لم تكن تمثل الشعب تمثيلا حقيقيا، كما أنها كانت ضعيفة أصلا من حيث مكانتها في النظام.

أنظمة الحكم الديمقراطية

أنظمة الحكم الديمقراطية توجد في أشكال وصور متعددة ومختلفة لكنها تتفق جميعها في مجموعة من العناصر.

المفهوم التقليدي للديمقراطية:

كلمة ديمقراطية كلمة يونانية مكونة من شقين هما: ديمو بمعنى الشعب، وكراسي بمعنى السلطة، ولذا فإن الكلمة تعني من الناحية اللغوية: سلطة الشعب، أي تكون السلطة في الدولة للشعب بحيث يكون صاحبها أو مصدرها، أما من الناحية الاصطلاحية فلها عدت تعريف تختلف من حيث الصياغة، لكن لها نفس المضمون عموما، منها مثلا:

- الديمقراطية هي حكم الشعب للشعب وبالشعب.
- في كل نظام سياسي يسمح ويمكن من المشاركة الحرة والرشيدة للمواطنين في تسيير الشؤون العمومية.[1]

مفهوم الديمقراطية في الفكر الليبرالي الكلاسيكي:

يجب التنبيه أولا إلى أن فكرة الديمقراطية ليست من إنتاج الرأسمالية أو الليبرالية، أو من إنتاج الفكر الاشتراكي في العصور الحديثة.

إن فكرة الديمقراطية عرفت في العصور القديمة عن بعض الفلاسفة في الحضارات الشرقية مثل كونفشيوس الصيني الذي نادى بسيادة الشعب ووجوب خضوع الحكام لإرادته، ثم انتقلت إلى اليونانيين حيث طبقت بعض مدنهم الديمقراطية المباشرة، لكن فيما بين الأحرار والنبلاء فقط وهم يتكلمون أقل من عشر سكان المدينة، ولذا لم تكن الديمقراطية اليونانية سوى ديمقراطية طبقية خاضعة بفئة قليلة من الأثرياء أما غيرهم فليست لهم حقوق سياسية وهم غير مشمولون بالديمقراطية.

في العصور الحديثة يرى المفكرون الليبراليون الكلاسيكيون أن الديمقراطية هي أسلوب وطريقة لتنظيم العمل الحكومي فقط، ولذا فهي ليست ذات محتوى اجتماعي واقتصادي معين بل يمكن أن تتعايش مع أي نظام سواء رأسمالي أو اشتراكي أو غيره...[2]

ويرون أن هذه الإجراءات أو المبادئ التي تقوم عليها الديمقراطية باعتبارها أسلوب وإطار للعمل الحكومي، تتمثل في[3]:

- مبدأ السيادة في الدولة للشعب أو الأمة.
- أن تكون الدساتير مكتوبة.
- العمل بمبدأ الفصل بين السلطات.
- المساواة أمام القانون.
- الإقرار بالحريات الفردية.

---

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 179

[2] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 180

[3] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 181

غير أن وجهة النظر هذه منتقدة بشدة خاصة من طرف الفكر الماركسي، كما أن المبادئ المذكورة ليست كلها حيادية وبدون محتوى معين.

مفهوم الديمقراطية في الفكر الاشتراكي:

يرى الاشتراكيون أن الديمقراطية ليست إطارا حياديا للنشاط الحكومي بل أن هذا هو إطار يعبر عن ديمقراطية سياسية شكلية، لأن الحريات الفردية وحرية التفكير والتعبير والمساواة أمام القانون والمشاركة في الحياة السياسية كلها أمور لا يستفيد منها ولا ينتفع بها إلا الرأسماليون الأغنياء الذين يملكون وسائل الإنتاج ووسائل الاستفادة من تلك الحريات والمبادئ، أما الفقراء وغير المالكين وهم أغلبية الشعب الساحقة فلا يستطيعون ذلك، ولذا فإن الديمقراطية الليبرالية هي ديمقراطية أقلية وليست ديمقراطية حقيقية لهذه الأسباب ومن أجل الوصول إلى ديمقراطية حقيقية تشمل أغلبية المواطنين ، لابد من توفير شروط تحرير الإنسان من القيود وهذا يستلزم تحقيق المساواة الاقتصادية بين الناس عن طريق منع الملكية الفردية لوسائل الإنتاج وتحكم الدولة في كافة مظاهر الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية من أجل القضاء على التناقضات بين الفئات الاجتماعية وقد يتطلب كل هذا اللجوء إلى ديكتاتورية البروليتاريا في مرحلة أولى وإلى نظام الحزب الواحد وإلى العمل بمبدأ وحدة السلطة في الدولة وليس الفصل بين السلطات.

من المعروف أن الاشتراكية إذا كانت قد حققت نوع من المساواة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية فإنها فشلت على المستوى السياسي بفعل أسباب كثيرة أصبحت معروفة بعد انهيار الاتحاد السوفياتي والكتلة الاشتراكية، لكنها أحدثت تأثيرا واضحا على المفهوم الحديث للديمقراطية.[1]

المفهوم الحديث للديمقراطية:

لقد ساد في الوقت الحالي المفهوم الليبرالي للديمقراطية لكن هذا المفهوم يحاول أن يأخذ بعين الاعتبار ببعض جوانب المفهوم الاشتراكي خاصة الجانب الاقتصادي واجتماعي.

أ- المفهوم الاقتصادي والاجتماعي:

أي أن يكون للديمقراطية غاية اجتماعية تتمثل في تحرير الإنسان من الحاجة والقيود واللامساواة الاقتصادية. لذا يتم توجيه الاقتصاد من أجل توزيع أفضل للدخل الوطني وللثروة الوطنية واشتراك العمال والأجراء في تسيير المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب قيام الدولة بضمان حد أدنى من المستوى المعيشي لكافة المواطنين من خلال الضمان الاجتماعي والمنح المختلفة ومن خلال توفير التعليم والصحة والنقل والسكن إلى غير ذلك من الإمكانيات التي تسمح لأي مواطن أن يشارك في الحياة السياسية بشكل فعال.

لكن رغم ذلك فإن المساواة الاقتصادية أو الاجتماعية لا تتحقق هنا حيث تبقى الديمقراطية الليبرالية قائمة على أسس ثابتة في المجال الاقتصادي وهي الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج الشيء الذي يسمح للمالكين بالتحكم والتصرف

---

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 128

في شؤون الدولة حسب مصالحهم، ومثلما يقول "موريس دوفيرجي" فإن الديمقراطية اللبرالية تقوم دائما على تناقض أساسي وهو انعدام المساواة الاقتصادية.

ومن ثم تبقى هذه الديمقراطية ديمقراطية سياسية بصفة أساسية.[1]

ب- المضمون السياسي والدستوري:

يتجلى المضمون السياسي للديمقراطية اللبرالية أساسا فيما يلي[2]:

- المشاركة الفعلية والمباشرة والمستمرة للمواطنين في تحديد اختيارات وسياسة البلاد وفي تطبيقها.
- ضمان الحريات الفردية والحياة الخاصة والعامة.
- التعددية الحزبية.
- رفض الهيمنة الإيديولوجية.
- العمل برأي الأغلبية واحترام المعرضة.
- تعدد المؤسسات الممارسة للسلطة.

صور الديمقراطية وطرق تنظيم السلطة فيها:

أولا: صور الديمقراطية:

أفرزت التجربة التاريخية ثلاث صور لممارسة الديمقراطية وهي تشكل الأساليب الرئيسية لممارسة السيادة من طرف الشعب وهذه الصور هي:

1/ الديمقراطية المباشرة:

تعني حكم الشعب السياسي نفسه بنفسه، وبالتالي ممارسة للسيادة بدون أية واسطة حيث يجتمع أفراد الشعب السياسي ويقرون معا ما ينبغي فعله، وهكذا يمارسون مختلف مظاهر السلطة من أعمال تشريعية وتنفيذية وقضائية.[3]

وتعتبر النموذج الميثالي للديمقراطية الصحيحة لأنها تمكن الشعب من ممارسة السلطة دون تدخل حيث كان الموطنين يجتمعون في الجمعية التأسيسية.

عمليا لم يثبت أن الشعب مارس السلطة بنفسه دون وساطة حتى في المدن اليونانية القديمة التي كانت تنتخب من يقوم بهذه المهام ولا تقوم بهذه المهام.

وإن هذه الطرق الديمقراطية المباشرة لم يعد لها وجود إلا في سويسرا في ثلاث مقاطعات[4] :

- مقاطعة APPENZELL
- مقاطعة CLARIS
- مقاطعة UNTERWALD

---

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 182-183

[2] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 183-186

[3] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 187

[4] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

في العصر الحالي لا يوجد عمليا أن يحكم الشعب بشكل مباشر.

من خلال هذا المضمون نرى مزايا وعيوبه

المزايـــــا:

- هي المبدأ الديمقراطي الذي يحقق السيادة الكاملة للشعب.
- الديمقراطية المباشرة لها قيمة معنوية كبيرة تتمثل في مجال الكبير للمشاركة الاجتماعية للشعب.
- الديمقراطية المباشرة تترك آثار إيجابية على المجتمع:
  - تجعل نظرة الشعب واقعية.
  - اتخاذ القرارات الملائمة.[1]

السلبيات:

- الديمقراطية المباشرة لا يمكن تطبيقها في الوقت المعاصر نظرا للمساحة الكبيرة وعدد السكان.
- الديمقراطية المباشرة تتطلب درجة عالية من النضج السياسي للمواطنين والذي يستلزم دراية عميقة لتسيير المشاكل العامة.
- مهام الدولة زادت وكثرت وبالتالي زاد التخصص وهي تتجاوز قدرة المواطنين العادية.
- هناك أمور تحتاج للسرية.
- عدم جدية المناقشات الشعبية بسبب كثرة عدد الأفراد.
- تعقد القضايا العامة.

2/ الديمقراطية غير المباشرة:

ظهرت نتيجة السلبيات السابقة وتقوم أساسا على أن الشعب ينتخب من ينوب عنه في ممارسة السلطة.

أ– نظرية النيابة:

أنصارها انتقلوا من فكرة من القانون الخاص وأرادوا أن يطبقوها في القانون العام أي أخذوا الوكالة من القانون الخاص وطبقوها على القانون العام. أي أن الوكيل يوكل شخص آخر يمثله وبالتالي باسم الشخص الأول ولفائدته، الموكل الأول هو الشعب والوكيل النواب وبالتالي كل من يصدر من النواب وكأنه يصدر من الشعب.

أنصارها في فترة الحم الملكي المطلق وبالتالي لها خلفيات إيجابية ولكن يؤخذ عنها عيوب[2]:

- أنصار هذه النظرية أخذوا وطبقوا الوكالة من القانون الخاص إلى القانون العام وبالتالي هذا المنطق خاطئ.
- عندما ننطلق أن الشعب وحدة واحدة وبالتالي يعترفون بالشخصية المعنوية وهذا خاطئ لأن الدولة هي الشخصية المعنوية (نظرية سيادة الأمة).

---

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

[2] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

- عملية الانتخاب تعتبر توكيلا وهذا خطأ لأن الانتخاب ليس وكالة ولكن عملية انتخاب لأن الوكالة لها شروط.
- إذا اعترفنا بها نقول أن النواب ينفذون إرادة الشعب ولكن الإرادة تكون لصاحبها فقط.

ب- نظرية العضو:

أنصارهم كلهم ألمان وجاءوا للانتقاد النظرية النيابية وينطلقون من فكرة أن الأمة شخص معنوي أي الأفراد يشكلون شخص جماعي واحد وبالتالي هناك إرادة واحد يعبر عن إرادته بواسطة أعضاءه وبالتالي النواب هم مجرد أعضاء لهذا الإنسان وبالتالي لا وجود لتعدد الإرادات وبالتالي الهيئات القائمة هي أعضاء في جسم هذا الشخص العام.

السلبيات:

- المنطق خاطئ لأنها شبهت الأمة بالإنسان وشبهت الهيئات الحاكمة بالأعضاء.
- هذه النظرية تقول أن ممثلوا الأمة مجرد عضو وبالتالي لا يمكن أن يكونوا مستقلين عنه وبالتالي إرادة منفصلة وبالتالي مصطلحة خطأ لأن الممثل أو النائب هو مستقل عن هذه الأمة وله إرادته المباشرة.
- هذه النظرية تبريرية تفتح إسرار الحكام بممارسة السلطة وبالتالي معناه أن أي عمل يمارس هو من إرادة الأمة.

3/ الديمقراطية شبه المباشرة:

وهي حل وسط بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية غير المباشرة أو النيابية فهي تقوم على انتخاب مجلس نيابي يمارس عن الشعب، لكن الشعب يحتفظ بحقه في التدخل لممارسة السلطة بنفسه في حالات معينة وعن طريق مجموعة من التقنيات[1]:

1- الاستفتاء الشعبي : أخذ رأي الشعب في قضية أو موضوع معين

* الاستفتاء يأخذ صورة معينة:

- الاستفتاء الدستوري: موضوع في الدستور
- الاستفتاء التشريعي: حول قانون تشريع معين
- الاستفتاء السياسي : أخذ رأي الشعب حول مسألة سياسية.

* وقد يكون الاستفتاء:

- استفتاء سابق: يكون استفتاء تشريعيا سابق قبل صدور القانون
- أو استفتاء لاحق: يكون استفتاء تشريعيا لاحق بعد صدور القانون.

* وهناك استفتاء:

- استفتاء إلزاميا: حيث تلزم السلطة التشريعية أو التنفيذية برأي الشعب.

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 188

– استفتاء استشاري: قد يؤخذ بنتائجه أولا.

2– الاعتراض الشعبي على القوانين: وهو أن يمارس الشعب حقه في الاعتراض على قانون معين خلال مدة معينة من صدوره عن البرلمان، وتكون هذه المبادرة بالاعتراض صادر عن عدد معين من الأفراد فيوقف تنفيذ القانون ويطرح الأمر على الاستفتاء الشعبي، فإذا ألغي الشعب على الاعتراض ألغي القانون عليه.

3– الاقتراح الشعبي للقوانين: يعني ذلك أن عدد معينا من المواطنين يستطيعون المبادرة باقتراح تعديل دستوري أو اقتراح قانوني ما على البرلمان وقد يكون في مشروع مبوب ومقسم أو فكرة.

4– إقالة النواب بواسطة الناخبين: يمكن لمجموعة من الناخبين إقالة نائب معين أو عدد من النواب قبل انتهاء فترتهم النيابية إذا ما خالفوا توجيهاتهم.

5– حل البرلمان (أو تحديد الثقة): يمكن لعدد معين من المواطنين تقديم طلب حل البرلمان فيعرض هذا الأمر على الاستفتاء الشعبي وفي حالت الموافقة يحل البرلمان.

6– عزل رئيس الجمهورية.

الايجابيات:

- تمكن الشعب من ممارسة السلطة.
- تقلل من تأثير الأحزاب من توجيه الرأي العام.
- تضمن صدور قوانين تتلاءم مع ظروف المجتمع.

السلبيات:

- إن تطبيق هذا النظام يحتاج إلى وعي كبير.
- تقلص من هيمنة ونفوذ الهيأة المنتخبة

ثانيا: تنظيم السلطة في النظم الديمقراطية

أ– النظام المجلس أو حكومة الجمعية:

هو نظام يميز بتركيز ودمج كامل السلطة ومظاهر السيادة في يد المجلس النيابي (أي البرلمان) المنتخب من طرف الشعب، والذي يتولى الوظيفة التشريعية ليمارسها بنفسه، لكنه يسند ممارسة الوظيفة التنفيذية إلى هيئة خاصة منبثقة عنه تمارسها تحت إشرافه ورقابته وتكون مسؤولة مسؤولية تامة أمامه عن جميع تصرفاتها.

بهذه الكيفية فإن النظام المجلسي يتميز بالخصائص التالية[1]:

- تركيز الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية في يد البرلمان المنتخب.
- يقوم البرلمان بتعيين أعضاء الهيئة التنفيذية التي تمارس الوظيفة التنفيذية تحت إشرافه ورقابته من بينها رئيس حكومة أو رئيس جمهورية.

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 192

- تكون الحكومة في حالة تبعية للبرلمان وهي مسؤولة سياسيا أمامه بحيث يستطيع عزلها أو عزل بعض أعضائها في أي وقت، ويستطيع إلغاء قراراتها.
- لا تستطيع الحكومة حل البرلمان أو التهديد بالاستقالة بطرح مسألة الثقة.

ب- النظام البرلماني:[1]

هو نظام يقوم على أساس مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون المكثف بينهما دون ترجيح لأحدهما على الأخرى ويتحقق هذا التعاون من خلال وجود وسائل للتأثير المتبادل بينهما، وتتمثل عناصر النظام البرلماني فيما يلي:

- ثنائية السلطة التنفيذية بأن يكون هناك رئيس للحكومة من جهة ورئيس للدولة من جهة أخرى له دور رمزي وشرفي وبالتالي لا يمارس السلطة الفعلية التي تتولاها الحكومة.
- مسؤولية الحكومة السياسية أما البرلمان، بحيث يراقبها بعدة وسائل ويستطيع إسقاطها بسحب الثقة منها.
- حق الحكومة في حل البرلمان لأسباب مختلفة.

ويكون تنظيم السلطة التنفيذية والتشريعية على النحو التالي:

1- السلطة التنفيذية: يتم تنظيمها من الناحيتين العضوية والوظيفية كما يلي:

1-1- من الناحية العضوية: تقوم السلطة التنفيذية على مبدأ الثنائية أو الازدواجية بحيث تتكون من مؤسستين:

- رئيس الدولة: قد يكون ملكا يرث السلطة أو رئيسا منتخبا من طرف البرلمان أو هيئة خاصة، ولذا لا يتمتع بشرعية شعبية وبالتالي لا يمارس سلطات فعلية، بل له مهام شرفية ورمزية ذات طابع بروتوكولي تتمثل في تجسيد وحدة الدولة وتعيين رئيس الحكومة والوزراء وإصدار القوانين والمعاهدات ولذا يكون مسؤولا سياسيا.

- الحكومة: هي هيئة تتكون من رئيس وزراء وعدة وزراء وهي هيئة جماعية ومتضامنة حول برنامج عملها وسياستها أمام البرلمان، إذ تكون مسؤولة عنه جماعيا وهي لا تستطيع العمل إلا إذا حازت على موافقة البرلمان وعلى ثقته فيها.

1-2- من الناحية الوظيفية: تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية تحت رقابة البرلمان وهي تستطيع المشاركة في الوظيفة التشريعية عن طريق اقتراح القوانين على البرلمان والمشاركة في مناقشتها، وهي تتمتع بالسلطة التنظيمية وتتحكم في كافة المرافق والأجهزة الإدارية والأمنية للدولة.

2- السلطة التشريعية: يتم تنظيمها من الناحيتين العضوية والوظيفية كما يلي:

2-1- من الناحية العضوية: وتتمثل في البرلمان الذي قد يكون مكونا من مجلس واحد أو مجلسين.

2-2- من الناحية الوظيفية: يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية لكنه يشارك في الوظيفة التنفيذية عن طريق مراقبته لنشاط الحكومة بعدة وسائل منها: الاستجواب والأسئلة الكتابية والشفوية، ولجان التحقيق وإصدار لوائح تأييد أو لوم للحكومة وهو يستطيع إجبار الحكومة على الاستقالة سواء بمبادرة منه عن طريق توجيه لائحة لوم أو بمبادرة من الحكومة نفسها عندما تطرح أمامه مسألة الثقة.

---

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 193-195

3- التعاون بين السلطتين: تقوم بين السلطتين علاقة تعاون تحقق من خلال تمتع كل منهما بوسائل للتأثير على الأخرى.

3-1- وسائل تأثير الحكومة على البرلمان:

- حق حل البرلمان عند الضرورة لتجاوز أزمة سياسية كالخلاف بينهما وبالتالي تجديده.
- طرح مسألة الثقة أمامه حيث تلزمه بالتعبير عن موقفه منها.
- دخول أعضاء الحكومة إلى البرلمان للدفاع عن مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة وكذلك المشاركة في مناقشة القوانين التي يقدمها النواب.
- دعوة البرلمان للانعقاد خارج الفترات التشريعية.
- إمكانية تأجيل عمل البرلمان.

3-2- وسائل تأثر البرلمان على الحكومة:

- سحب الثقة منها وبالتالي إجبارها على الاستقالة.
- استجواب الوزراء وطرح الأسئلة الكتابية والشفوية.
- إنشاء لجان للتحقيق في موضوع من موضوعات نشاط الحكومة.
- مناقشة برنامج الحكومة وإمكانية الموافقة أو عدم الموافقة عليه.
- مناقشة أعضاء الحكومة داخل اللجان البرلمانية.

ج- النظام الرئاسي:

هو نظام يقوم على أساس الاستقلال والفصل الكبير بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وعدم إمكانية تأثير أحداهما على الأخرى الشيء الذي يؤدي إلى وجود توازن بينهما بحكم الاستقلالية وليس بحكم وسائل التأثير المتبادل مثلما هو الحال في النظام البرلماني، ويعتبر النظام الأمريكي هو النموذج المثالي للنظام الرئاسي من الناحية النظرية على الأقل، وتتمثل هذه العناصر فيما يلي:

- وحدة السلطة التنفيذية وحصرها في يد رئيس الدولة الذي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة.
- التوازن والفصل بين السلطات إذ تستقل كل سلطة بممارسة وظيفتها ولا يمكن لأي مهما أن تضغط على الأخرى بوسائل دستورية معينة.[1]

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 196

د- النظام المختلط:

الواقع أن النظام المختلط ليس نظاما أصيلا ومتميزا ولكنه مجرد خلط بين تقنيات النظام البرلماني وبعض تقنيات النظام الرئاسي، ولذا فهو لا يوجد على صورة موحدة إذ أن درجات الخلط والدمج تختلف من منطقة إلى أخرى أو من بلد إلى آخر.

1- مظاهر النظام الرئاسي:

- رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من طرف الشعب وهذا بعد تعديل الدستور في 06نوفمبر 1962.
- يتولى رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء مما يجعله عضوا أساسيا في ممارسة السلطة التنفيذية.
- يعين الوزير الأول وله حرية كبيرة في ذلك خاصة في حالة وجود أغلبية برلمانية من حزب واحد.
- يعين الوزراء ويقيلهم بناء على اقتراح رئيس الحكومة.
- يعين كبار موظفي الدولة من مدنيين وعسكريين.
- يتمتع بالسلطة التنظيمية وخاصة إصدار القرارات المستقلة .
- في إطار العلاقات الخارجية يقوم بالتفاوض وإبرام المعاهدات والمصادقة عليها.
- يعين بعض أعضاء المجلس الدستوري.[1]

2- مظاهر النظام البرلماني:

- ثنائية السلطة التنفيذية، إذ يوجد رئيس حكومة إلى جانب رئيس الجمهورية.
- يقوم البرلمان بمراقبة الحكومة بعدة وسائل.
- الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن برنامجها وهو يستطيع سحي الثقة منها وإجبارها على الاستقالة.
- يمكن للسلطة التنفيذية حل البرلمان.
- تشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية باقتراح القوانين ومناقشتها داخل البرلمان.

مثل هذا النظام أخذت به دول كثيرة وخاصة إفريقيا بدرجات متفاوتة ومنها الجزائر في دساتيرها المختلفة، ويمكن القول أن دستور الجزائر 1989 قد أنتج نظاما مختلطا يغلب عليه الطابع الرئاسي الشيء الذي جعلنا نصفه بالنظام الرئاسي المشدد لكونه يقوم بصفة أساسية على رئيس الجمهورية والمكانة التي يحتلها فيه.[2]

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 198

[2] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 199

ماهية الانتخابات

أولا: طبيعة الانتخاب[1]

تختلف آراء الفقهاء ودساتير الدول بخصوص الطبيعة القانونية للانتخاب حسب مواقف هؤلاء من نظرية السيادة في الأمة.

الرأي 1: الانتخاب هو حق شخصي

يقول بهذا الرأي دعاة نظرية سيادة الشعب، ويترب عنها:

- لا يمكن أن يقيد الانتخاب بأية شروط.
- أن الأفراد لهم كامل الحرية في ممارسة الحق أولا .

الرأي2: الانتخاب هو وظيفة

الذين يقولون بنظرية سيادة الأمة يرون أن الانتخاب ليس حقا لأن السيادة تملكها الأمة وليس الأفراد وعليه فإن الأمة تكلف من تشاء من الأفراد للمساهمة في التعبير عن إرادتها وهكذا يكون الانتخاب مجرد وظيفة يقوم بها المواطنون لصالح الأمة، ومن ينتج عنها نتائج قانونية:

- يجوز للمشرع أن يضع شروط معينة تحد من ممارسة هذا الحق.
- بما أنها وظيفة فهو إجباري.
- يجب على الفرد أن يمارس حق الانتخاب كمصلحة عامة وليس مصلحة خاصة.

الرأي 3: الانتخاب هو حق ووظيفة معا

هذا الاتجاه انطلق من فكرة كلا النظريتين وأصبحت في الدساتير المعاصرة وبالتالي ظهر هذا الاتجاه أنه له صفة الحق وصفة الوظيفة معا.

فالانتخاب هو حق فردي ثم يتحول إلى صفة الوظيفة هذا لأنه يمكن أن نجمع بين الصفتين بين الحق والوظيفة.

الرأي 4: الانتخاب هو سلطة قانونية

يعتبر أن الانتخاب هو السلطة القانونية تعطى للناخبين لتحقيق المصلحة العامة أي أن المشرع له الحق في ممارسة حق الانتخاب يسهلها أو يصعبها فهذه السلطة من أجل الجماعة وليس من أجل الفرد.

ثانيا: هيأة الناخبين[2]

هو مجموعة المواطنون الذين يحق لهم بموجب القانون المشاركة في الانتخابات فهؤلاء قد يل عددهم أو يتسع حسب توعية الاقتراع عل اقتراع عام أو اقتراع مقيد.

---

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

[2] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

1- الاقتراع المقيد:

هو ذلك النظام الذي يضع قيد معينة على ممارسة الانتخاب :

أ- الانتخاب المقيد بشرط: أن يمارس الانتخاب له أن يملكوا المال أو دافعوا الضرائب وهي فكرة برجوازية. والحجة الذي يملك الثروة تربط مصلحته بمصلحة دولته ومنه يساهم في تحمل نفقات الدولة (الضرائب).

ب- الاقتراع المقيد بشروط معينة: أي أن الناخب المتعلم خير من الجاهل الذي يسهل تضليله بالدعاية.

2- الاقتراع العام:

يقصد به حق الانتخاب بدون قيود مالية أو ثقافية ولكن مع اشتراط توفر شروط معينة تتعلق بممارسة هذا الحق والقصد من هذه الشروط التنظيمية هو حسن استعمال هذا الحق وتسهيل إدارة الشؤون مثل: الجنسية، الجنس، سن الرشد الانتخابي، الأهلية العقلية، الأهلية الأدبية، التسجيل في القوائم الانتخابية.

ثالثا: أساليب أو نظم الانتخاب

نتكلم عن سير العملية الانتخابية :[1]

1- الانتخاب المباشر وغير المباشر

- الانتخاب المباشر: هو الذي يقوم به المواطنون دون وسيط.
- الانتخاب غير المباشر: هو الذي يقوم به المواطنون باختيار مندوبين ليختاروا عنهم مثل الو. م.أ

2- الانتخاب الفردي والانتخاب عن طريق القائمة:

أ- الانتخاب الفردي أو الواحد: هو ذلك الانتخاب الذي يقوم به الناخبون في دائرة معينة بانتخاب شخص واحد يمثلهم لا غير.

- الايجابيات: البساطة والسهولة في عملية الاختيار لأنه يسهل على الناخب في اختيار الناخب الأهل ويكون بدراية بالمترشحين ويعرفونه سكان المدينة (يختارونه عن وعي).

-السلبيات:

- الانتخاب الفردي هو انتخاب لأشخاص وليس انتخاب لبرامج.
- يشجع على الجهوية.
- الاهتمام بالمصالح الشخصية.
- سهولة شراء الأصوات والرشوة .
- ضغط الإدارة عن الناخب.
- لا يسمح بتمثيل الأقليات.

ب- الانتخاب التلقائي (الانتخاب عن طريق القائمة):

هو ذلك النظام الذي يقوم به الناخبون باختيار مجموعة من النواب ليمثلوهم وبالتالي نقسمهم إلى:

---

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

- نظام القوائم: الناخب يختار إحدى القوائم
- نظام القوائم بالمزج: نختار ونمزج بين القوائم عن طريق التشطيب
- نظام القوائم الأفضلية: نختار قائمة واحدة ويدخل عليها ترتيب.

ونظام الانتخاب بالقائمة له إيجابيات وسلبيات:

- الايجابيات:

- يسمح بترشيح كفاءات علمية غير معروفة شعبية.
- يسمح بإفلات النواب من هيمنة الإدارة.
- يسمح بتمثيل الأقليات.
- يسمح بتحقيق مساواة أكبر بين المواطنين.

- السلبيات:

- الأحزاب تضع على رأس القائمة أشخاص غير مؤهلين.
- عدم معرفة المترشحين من قبل الناخبين.
- النائب يكون عليه ضغط من طرف حزبه.

3- الانتخاب العلني والانتخاب السري:

أ- الانتخاب العلني: يختار الممثلون أمام الجمهور وذلك لمحاربة الانتهازيين ولكن مع التطور أثبتت عجزها.

ب- الانتخاب السري: حيث يتم في معزل ويشترط أن يضع الناخب ورقته في الصندوق.

وهناك الانتخاب الإجباري والانتخاب بالاختيار.

رابعا: أساليب تحديد نتائج الانتخابات

يوجد نظامان أساسيان لتحديد نتائج الانتخابات هما نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي، لكن يمكن الخلط بينهما والحصول على أنظمة مختلطة كثيرة حسب رغبة كل دولة وهذا ما فعلته الجزائر للانتخابات البلدية والولائية.

1- نظام الأغلبية[1]:

وهو أن يحصل على أكبر عدد من الأصوات بالمقارنة مع المتنافسين الآخرين، ويعتبر فائزا سواء كان الانتخاب فرديا أو عن طريق القائمة التي تأخذ جميع المناصب المسندة للدائرة الانتخابية وهناك عدة طرق لحساب هذه الأغلبية.

أ- الأغلبية النسبية أو البسيطة : تفوز القائمة أو المترشح الذي يحصل على أكبر الأصوات المعبر عنها بالمقارنة مع المتنافسين الآخرين مهما كان مجموع الأصوات التي حصلوا عليها حتى وإن تجاوز عدد أصواته مثلا:

أ = 3000 صوت
ب = 2500 صوت
ج = 1000 صوت

الفائز هو " أ " ← دور واحد فقط

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

يفوز المترشح "أ" رغم أن مجموع أصوات ب ، ج أكثر من أصواته وهذا النظام مطبق في انجلترا.

ب- الأغلبية المطلقة: هنا يشترط القانون أن يحصل المترشح أو القائمة على أكثر من نصف أصوات المسجلين أو المصوتين أي 50% من الأصوات + صوت واحد. فإذا تحقق وإذا لم يتحقق يذهب إلى الدور الثاني ويكتفي بالأغلبية البسيطة .

مثال:

المترشح "أ" = 4000 صوت
المترشح "ب" = 2500 صوت
المترشح "ج" = 1000 صوت

الفائز "أ" أغلبية مطلقة

مثال:

المترشح "أ" = 3000 صوت
المترشح "ب" = 2500 صوت
المترشح "ج" = 1000 صوت

← الدور الثاني أ = 3000صوت
ب = 3500 صوت

الفائز "ب" (هناك تحالفات)

ج- الأغلبية الموصوفة: وهي عندما يشترط القانون نسبة معينة للفوز مثل 60% أو غير ذلك وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد أخذ بنظام الأغلبية المطلقة بالنسبة للانتخابات الرئاسية والتشريعية في قانون الانتخابات رقم 91-06 الصادر في 2 أفريل 1991

2- نظام التمثيل النسبي[1]:

في هذا النظام تحصل كل قائمة متنافسة على عدد من المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات.

هذا النظام يستحيل تطبيقه في الانتخاب الفردي لأن التنافس يدور حول منصب واحد فقط لا يمكن تقسيمه، ولذا فهو يطبق في نظام الانتخاب بالقائمة فقط والبلدان ذات التعددية الحزبية.

مثال:

3 قوائم تتنافس على 10 مقاعد (نختار الأصوات الصحيحة فقط)

القائمة أ = 6000 صوت

القائمة ب = 3000 صوت

القائمة ج = 1000 صوت

1000صوت ← 100%

ق.أ 6000 ← س %

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

$$\text{س}\% = \frac{1000 * 6000}{10000} = 60\ \%$$

ومنه ق.أ =60%

ق.ب= 30%

ق.ج = 10%

كل قائمة تأخذ عدد المقاعد بنفس النسبة

10 مقـــــاعد ⟵ 100%

س.أ ⟵ 60%

س.أ = 6 مقاعد

ومنه توزيع المقاعد هو :

ق.أ = 6 مقاعد

ق.ب = 3 مقاعد

ق.ج = 1 مقعد

ويكون التمثيل النسب بإحدى الطرق التالية:

- التمثيل النسبي بالقوائم المغلقة --- يختار الناخب أي قائمة بدون تعديل
- التمثيل النسبي بالمزج ------ يختار الناخب المترشحين من بين القوائم المختلفة بالشطب.
- التمثيل النسبي بالتمثيل ---- يختار الناخب قائمة واحدة ويغير بالترتيب.

إن نظام التمثيل النسبي يطرح عدة مشاكل على أهمها مشكل توزيع البقايا على القوائم أو الأحزاب المشاركة، ويتضح لنا هذا المشكل عند الكلام عن طرق توزيع البواقي يعد أن نتعرض أولا إلى طرق توزيع المقاعد.

طرق توزيع المقاعد والبواقي (المقاعد المتبقية والأصوات المتبقية:

أ- طرق توزيع المقاعد[1]:

يتم ذلك بالطرق التالية:

- طريقة المعامل الانتخابي.
- طريقة العدد الموحد.
- طريقة المعامل الوطني.

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

أ-1- طريقة المعامل الانتخابي:

في هذه الطريقة يتم تقسيم مجموع الأصوات المعبر عنها الصحية والمقبولة على عدد المقاعد في الدوائر الانتخابية والنتيجة المحصل عليها تسمى بالمعامل الانتخابي

المعامل الانتخابي =	مجموع الأصوات المعبر عنها (الصحيحة) / عدد المقاعد المتنافس عليها في هذه الدائرة

مثال: لدينا 10000 صوت المعبر عنها (الصحيحة) وعدد المقاعد المتنافس عليها 5 مقاعد

المعامل الانتخابي = 10000/5 = 20.000 صوت

ومنه قيمة المقعد الواحد هي 20.000 صوت

مثلا: أخذت 50.000 صوت

ومنه 50.000/2 =2.5 مقعد ومن القائمة " أ" تأخذ مقعدين ويبقى لها الباقي 10.000صوت

إذا كانت لها 15.000 صوت

ومنه 15.000/20.000 = 0 مقعد والباقي 15.000 صوت

(المادة 77 من القانون العضوي للانتخابات تضع حد للإلغاء الأصوات مثلا 7% أو 5% وبالتالي تحذف من الأصوات الصحيحة.

أ-2- طريقة المعامل (العدد) الموحد:

هنا يتدخل المشرع ليحدد عن طريق القانون ما هو عدد الأصوات الواجب الحصول عليها للفوز بمقعد في الدائرة الانتخابية.

مثلا: إذا نص القانون أنه من أجل الفوز بمقعد لابد من الحصول على 50.000صوت فإذا حصل الحزب "أ" على 150.000 صوت فيكون عدد المقاعد 150.000/50.000 = 3 مقاعد.

أ-3- طريقة المعامل الوطني:

يتم الحصول على المعامل الوطني عن طريق تقسيم جميع الأصوات المعبر عنها على المستوى الوطني على عدد المقاعد في كل الوطن بعد معرفة المعامل الوطني تقوم في كل دائرة انتخابية بتقسيم عدد الأصوات التي يحصل عليها كل حزب على المعامل الوطني فنحصل على عدد المقاعد التي تعود له في هذه الدائرة.

هذه الطريقة تشبه تماما طريقة العدد الموحد لكنها طريقة مهجورة وغير معمول بها لأننا لا نستطيع معرفة الأصوات المعبر عنها على المستوى الوطني إلا بعد إجراء الانتخابات وفرز الأصوات ثم بعد ذلك نستخرج المعامل الوطني، وكل هذا يتطلب وقتا طويلا مما يتيح فرصة التزوير والغش.

ب- طرق توزيع البواقي:

ب-1- على المستوى الوطني:

نقوم بجمع بقايا الأصوات في كل الوطن لكل حزب ثم نقسم مجموع هذه الأصوات على العدد الموحد الذي حدده المشرع والنتيجة تعطينا عدد المقاعد التي يحصل عليها كل حزب على المستوى الوطني يضاف إلى عدد المقاعد الذي يكون قد حصل عليه على مستوى كل دائرة انتخابية .لكن هذه الطريقة منتقدة للأسباب التالية[1]:

- غير قابلة للتطبيق على مستوى الدائرة الواحدة (تطبق في التشريعان وليس في المحليات).
- أن الأصوات المتبقية تؤدي إلى إجبار القوائم الأحزاب المتنافسة المنافسة إلى تحالف.
- أنها تؤدي إلى وجود نوعين من النواب، البعض منهم منتخب على المستوى المحلي والبعض الآخر وطني.

معامل انتخابي جديد الانتخابي = مجموع الأصوات المتبقية على المستوى الوطني / عدد المقاعد المتبقية على المستوى الوطني

ب-2- طريقة تقسيم البواقي على كل دائرة انتخابية[2]:

ب-2-1- طريقة الباقي الأكبر

المعامل الانتخابي = QE = مج أ.ص / مج المقاعد

في هذه الطريقة ننظر إلى القائمة التي لها أكبر باقي من الأصوات فتأخذ المقعد الأول والقائمة الثانية هي التي لها ثاني أكبر باقي تأخذ المقعد الثاني ... حتى تنتهي المقاعد.

مثال:

في دائرة انتخابية: مجموع الأصوات الصحيحة المعبر عنها 125.000صوت، عدد المقاعد 5 مقاعد

القوائم:

- ق.أ = 60.000 صوت
- ق.ب = 46.000 صوت
- ق.ج = 19.000 صوت

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 233-234

[2] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

المرحلة الأولى توزيع المقاعد:

المعامل الانتخابي = QE = مج أ.ص / مج المقاعد = مجموع الأصوات الصحيحة / مجموع المقاعد

= 125.00 / 5 = 25.000 صوت

- ومنه عدد مقاعد القائمة أ = QE / مج .أ.ص أ 60.000/25.000 = 2 مقعد والباقي 10.000 صوت.
- عدد مقاعد القائمة ب = QE / مج .أ.ص ب = 46.000/25.000= 1مقعد والباقي 21.000صوت.
- عدد مقاعد القائمة ج = QE / مج .أ.ص ج = 19.000/25.000= 0 مقعد والباقي 19.000 صوت.

المرحلة الثانية: توزيع المقاعد المتبقية

طريقة توزيع المقاعد المتبقية وفقا لطريقة **الباقي الأكبر**

وفقا لهذه الطريقة نأخذ أكبر بواقي القوائم حتى تنتهي المقاعد وبالتالي :

تأخذ القائمة ب مقعد واحد ثم تأخذ القائمة ج مقعد واحد

وبالتالي يصبح توزيع المقاعد كالتالي:

- القائمة "أ" تأخذ 2 مقعد.
- القائمة "ب" تأخذ 2مقعد.
- القائمة "ج" تأخذ 1 مقعد.

هذه الطريقة معيبة ولا تحقق العدالة بين الأحزاب إذ تشجع الأحزاب الصغيرة على حساب الأحزاب الكبيرة حيث نلاحظ القائمة "ب" أخذت مثل "أ"

ب-2-2- طريقة المعدل الأقوى:

في هذه الطريقة نقوم بتقسيم عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب على عدد المقاعد التي أخذها زائد مقعد من المقاعد المتبقية فنحصل على معدل الأصوات بالنسبة لكل حزب، والحزب الذي يكون له معدل أقوى أو أكبر من غيره يأخذ المقعد.[1]

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 235

توزع البواقي على القوائم التي تحصل على اكبر معدل يكون قريبا من معامل الانتخاب وهي تستند إلى إضافة مقعد.

نفس المثال السابق[1]:

المرحلة الأولى: نفسها

المرحلة الثانية: توزيع المقاعد المبقية

- معدل القائمة " أ" هو = (2+ **1**) /60.000 = 20.000 صوت.
- معدل القائمة "ب" هو = (1 + **1**) / 46.000 = 23.000 صوت .
- معدل القائمة "ج" هو = (0 + **1**) / 19.000 = 19.000 صوت .

ومنه بطريقة المعدل الأقوى تأخذ القائمة "ب" مقعد واحد فتصبح النتيجة:

- ق.أ = لها 2 مقاعد.
- ق.ب= لها 2 مقاعد.
- ق.ج = لها 0 مقعد.

وبالتالي بقي مقعد واحد ومنه نعيد نفس العملية من جديد:

- معدل القائمة " أ" هو = (2+ **1**) /60.000 = 20.000 صوت.
- معدل القائمة "ب" هو = (2 + **1**) / 46.000 =15.333 صوت .
- معدل القائمة "ج" هو = (0 + **1**) / 19.000 = 19.000 صوت .

ومنه تصبح النتيجة:

- ق.أ = لها 3 مقاعد.
- ق.ب= لها 2 مقاعد.
- ق.ج = لها 0 مقعد.

ب-2-3- طريقة هوندت (البلجيكي):

تعتمد هذه الطريقة أساسا على القاسم الانتخابي أو المشترك:

يقول هوندت: نقوم بقسمة جميع الأصوات على كل قائمة، نقسمها بالتوالي 1، 2، 3، ....، ن

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

القانـــــون الدستـــــوري

نفس المثال السابق[1]:

	1	2	3	4	5
القائمة "أ"	60.000/1 =60.000	30.000	20.000	15.000	12.000
القائمة "ب"	46.000/1 =46.000	23.000	15.333	11.500	9.200
القائمة "ج"	19.000/1 =19.000	9.500	6.333	4.750	3.800

ومنه نجد القاسم الانتخابي بالترتيب حسب الأكبر وحسب العدد (ن =5) هو :

60.000، 46.000، 30.000، 23.000، 20.000 القاسم الانتخابي (ق.إ)

ومنه :

- عدد مقاعد ق.أ = ق.إ/ مج أصوات ق.أ = 60.000/20.000= 3 مقاعد.
- عدد مقاعد ق.ب = ق.ب/ مج أصوات ق.ب= 46.000/20.000= 2 مقاعد.
- عدد مقاعد ق.ج = ق.ج/ مج أصوات ق.ج= 20.000/19.000= 0 مقعد.

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة

المبحث الأول: الأحزاب السياسية

المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية:

اختلف الفقهاء والباحثون بهذا الخصوص إلى درجة أنه يصعب إحصاء التعاريف:

أولا: التعريف على ضوء المشروع السياسي

– يعرفه "جون بونوا" الحزب السياسي بكونه (تجمع منظم بقصد المساهمة في تسيير المؤسسات والوصول إلى السلطة السياسية العليا في الدولة لتطبيق برنامجه وتحقيق مصالح أعضائه).

– ويعرفه "جورج بيردو" الحزب بقوله : ((هو كل تجمع من الأشخاص الذين يؤمنون ببعض الأفكار ويعملون على انتصارها وتحقيقها، وذلك بجمع أكبر عدد ممكن من المواطنين حولها والسعي للوصول إلى السلطة، أو على الأقل التأثير على قرارات الحاكمة)).[1]

– ويعرفه إبراهيم شبلي الحزب على أنه : ((تجمع عدد من السكان حول مجموعة معينة من الأفكار)).

– تعريف طارق الهاشمي : ((جهاز صراع منظم يضم مجموعة من الناس ضمن تنظيم معين تجمعهم مصالح معينة...)).[2]

لكن هذه التعاريف لم تشمل جميع هذه الخصائص وبالتالي بعض الباحثين المعاصرين رجعوا إلى تعريف الحزب السياسي بناء على الخصائص التي يتمتع بها.

ثانيا: التعريف على ضوء مختلف خصائص الحزب

في رأي بعض الباحثين يجب أن يجمع تعريف الحزب خمسة معايير أو عناصر أساسية وهي[3]:

- الحزب هو تنظيم دائم؛
- هو تنظيم وطني؛
- السعي إلى الوصول إلى السلطة؛
- الحصول على الدعم الشعبي؛
- المذهب السياسي.

من خلال هذه المعايير يتم تعريف الحزب السياسي على أنه: ((هو تنظيم لمجموعة من الأفراد يبنى برؤية سياسية منسجمة ومتكاملة تعمل في ظل النظام القائم لنشر أفكارها ووضعها موضع التمثيل تهدف من وراء ذلك إلى كسب أكبر عدد من المواطنين وتولي السلطة أو على الأقل المشاركة فيها أو التأثير في القرارات)).[4]

---

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 242

[2] – أحمد طعيبة ، محاضرة ، مرجع سابق

[3] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 243-244

[4] – أحمد طعيبة ، محاضرة ، مرجع سابق

المطلب الثاني : أهمية الأحزاب السياسية

إن رجال الفقه والسياسة انقسموا حول أهمية وضرورة الأحزاب السياسية في المجتمع، إذ يرون أنها قد تكون عامل وحدة واستقرار ودعم للحكومات والأنظمة السياسية مثلما قد تكون عامل شقاق وصراع وفوضى وعدم استقرار، لذا وجد اتجاه يعارض الأحزاب السياسية إلى جانب وجود اتجاه يوحده ويشجعها.

أولا: الاتجاه المؤيد : ذكر إيجابياتها ومن أهمها:

- أنها تعتبر مدارس للتكوين والتثقيف لتكوين رجال السياسة.
- أن الأحزاب السياسية تعمل إلى توجيه الجماهير وبتالي خلق رأي عام مستنير وواعي لتدعيم الوحدة الوطنية.
- التحاور مع السلطة السياسية مما يتاح للأفراد المشاركة.
- منع الاستبداد ويحقق التداول على السلطة لأن وجود معارضة تؤدي إلى محاسبة الحكام.
- وجود الأحزاب السياسية يؤدي إلى المعارضة وتمثيل الأقليات.
- أنها تقوم بتحديد وتشخيص المشاكل القائمة ووضع الحلول لها.

ثانيا: الاتجاه المعرض

- أن الأحزاب السياسية تعمل على تفتيت الأمة وانقسام المواطنين .
- تعمل دائما على معرضة ما يقدم لها.
- تعمل على تحقيق المصالح الحزبية أو خدمة أعضائها أو القيادة الحزبية.
- الأحزاب السياسية تتأثر بالإيديولوجيات الأجنبية (تصبح تنظيمات عميلة للخارج).
- التعددية الحزبية تؤدي إلى كثرة الصراعات وعدم استقرار الحكومة وإنها غير منظمة.

المطلب الثالث : وظائف الأحزاب السياسية ووسائلها

أولا: وظائف الأحزاب السياسية

الأحزاب السياسية هي إحدى السبل المعبرة عن سيادة الأمة إذ هي عبارة عن تجمع الأفراد في تنظيمات تتولى مهمة اختيار مرشحي الأمة ولكي تظهر على المسرح السياسية تقوم بالوظائف التالية[1]:

1- التأطير التقليدي لدور الأحزاب : يؤدي الحزب هنا ثلاثة أدوار :

- التأطير السياسي والإيديولوجي للناخبين والمترشحين : يعد دورا هاما خاصة في الأنظمة الليبرالية (خلال الفترات الانتخابية) حيث تعمل الأحزاب على جمع واستخلاص الأفكار والآراء وطموحات ورغبات المواطنين التي تتضارب أحيانا ويتولي صياغتها في إطار تنظيمي ومنظور موحد ثم عرضها في برنامج الحزب ، فالحزب في هذه الحالة أداة تجمع بين الناخبين ببلورة أفكارهم وتحدد اختياراتهم واختيار الحكام والضغط عليهم لتغيير سياستهم أو تغييرهم أحيانا .

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 251-256

– **اختيار وانتقاء المترشحين للمناصب الانتخابية** : يجعل هذا الدور الحزب يقوم بتجنيد وانتقاء الإطارات والكوادر السياسية التي تتولى قيادة الدولة .

– **تأطير المنتخبين** : يقوم الحزب في هذه الوظيفة بإعلام النائب بكل ما يجري داخل دائرته الانتخابية واطلاعه على طموحات ورغبات ومشاعر كل الناخبين ويعمل الحزب على تعزيز العلاقة بين النائب والناخبين وإبقاء النائب في إطار التزاماته واحترام برنامجه المقترح من طرف حزبه وكذلك منعه من التصرفات المصلحية والفردية المؤدية إلى الانحراف . ويعمل على تأطير النواب داخل المجالس المنتخبة (البرلمان) ويحميهم من الضغوطات والتهديدات التي قد يتعرضون لها .

2– التحليل الحديث لدور الأحزاب :

–**وظيفة الوساطة** : تشمل الوظائف التقليدية حيث يعبر الحزب عن الإرادة السياسية لمجموعات مختلفة ويصبح الحزب هو الناطق باسم هذه المجموعات ويدافع عن مطالبها لدى الحكام .

– **وظيفة التوفيق الاجتماعي** : يعمل كل حزب ويناضل من أجل بقائه واستمراره ويعمل الحكام على البقاء في الحكم ، وتسعى الفئات الاجتماعية إلى تدمير هذا النظام أو تدميره لصالحها ، والحزب من خلال تعبيره عن مطالب هذه الفئات بشكل سلمي يعمل على تهدئة الصراع الاجتماعي ويجعله صراعا ديمقراطيا ، تنافسيا وسلميا وبذلك تحقيق التنافس السلمي على السلطة وبذا يحقق التوفيق بين الفئات الاجتماعية

ثانيا: وسائل الأحزاب السياسية[1]

1– الوسائل السياسية : وهي كثيرة منها :

– **التمثيل النيابي** : هي أهم وسيلة ، فالحزب يسعى إلى التواجد في كل المجالس المنتخبة المحلية أو الوطنية خاصة البرلمان ، فكلما نجح الحزب في إيصال أكبر عدد ممكن من ممثليه إلى مثل هذه المناصب سيعمل على نشر مبادئه وتثبيتها وتتحقق مشاركته في السلطة والوصول إليها

– **المناقشة والاقناع** : وهي الوسائل التي تحقق التماسك ووحدة الحزب ، وتقضي على الخلافات المحتملة ،كما يستعمل تجاه المواطنين لكسبهم والحصول على أصواتهم .

– **النقد** : وذلك بإبراز نقائص وعيوب وأخطاء الأحزاب الأخرى وخاصة الحزب أو الأحزاب الحاكمة.

– **إدماج المصالح الخاصة في المصلحة الوطنية** : وذلك عن طريق التمسك بالمبادئ والقيم والشعارات الوطنية حتى لا تظهر أنها لا تتناقض مع المصلحة الوطنية بل تعمل على تحقيقها و خدمتها.ب

2– وسائل الاتصال : تلجأ جميع الأحزاب إلى الوسائل الإعلامية المختلفة من صحف وإذاعة مسموعة ومرئية ، حيث تصدر الجرائد والمجلات والبيانات للإقناع ببرنامجها وتحقيق مختلف أهدافها ،وهذه الوسائل ذات فعالية كبيرة إلى درجة أن طل حزب يسعى إلى أن تكون له عدة وسائل إعلامية تحت تصرفه.

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 257-258

3-الوسائل المادية الأخرى : تنفق الأحزاب أموالا كثيرة من اجل تنظيم تظاهرات حزبية مختلفة سواء فكرية كالمحاضرات والمهرجانات وإنتاج الأفلام الوثائقية ونشر الكتب ، وكذلك إنشاء مدارس خاصة تقدم دورات تكوينية للأعضاء وكذلك طبع ونشر شعارات الحزب في شكل معلقات وأوسمة وغير ذلك .

4- الوسائل القهرية : إن وسائل القهر والعنف مرفوضة وغير مستحبة ولكن من المعروف تاريخيا أن كثيرا من الأحزاب ، وخاصة في ظل نظام الحزب الواحد كالفاشية ، النازية والشيوعية لجأت إلى العنف في شكله المستتر بالضغط الاقتصادي والاجتماعي والحرمان من حقوق وامتيازات معينة.

المبحث الثاني: الجماعات الضاغطة

إن تعدد مصالح الفرد وسعيه الدائم لتحقيقها ، وكذلك تعدد حقوقه وحرياته وحرصه على ممارسة هذه الحقوق والحريات والتمتع بها ، كل ذلك يجعله يعمل قدر الإمكان على الانتماء على تحقيق مصالحه وممارسة حقوقه . هكذا نجد الفرد ينتمي بالإضافة إلى الأحزاب السياسية إلى نوادي رياضية أو ثقافية أو فكرية أو دينية أو إلى نقابات أو اتحادات مهنية أو إلى جمعيات معينة تدافع عن مصالح أو مبادئ أو حاجيات معينة ...الخ. كل هذه التنظيمات قد تشكل ما يسمى بالجماعات أو المجموعات الضاغطة .

المطلب الأول تعريف الجماعات الضاغطة

الجماعات الضاغطة مثل الأحزاب السياسية غير متفق على تعريف موحد لها إذ هناك اختلاف حول تعريف يلم بعناصرها وذلك راجع لتنوعها . فمن بين التعاريف الكثيرة المتداولة حولها هناك [1]:

1- هي مجموعات تسعى للدفاع عن مصالح أعضائها الخاصة عن طريق التأثير على السلطة

2 - هي "كل مجموعة ذات مصالح تستعمل التدخل لدى الحكومة بأي شكل كان وبأية صفة كانت من أجل تحقيق مطالبها وانتصار وجهات نظرها ".

3-- " الجماعات الضاغطة هي تلك الجماعات التي تضم مجموعة من الناس يتحدون في عدة صفات تجمعهم بعضهم ببعض مصلحة معينة لكنهم لا يهدفون إلى تحقيق أرباح تجارية أو الاستيلاء على السلطة كما هو الحال بالنسبة للشركات التجارية أو الأحزاب السياسية .

4 - هي منظمة تضم مجموعة من الناس تجمعهم صفات أو مصالح مشتركة قد تكون مؤقتة أو عابرة، فإذا مازالت انقرض عقد الجماعة ، وقد تكون دائمة تمارس نشاطها للتأثير على السلطات العامة من أجل تحقيق رغباتها وتلبية مطالبها .

من خلال هذه التعاريف نلاحظ أن الجماعات الضاغطة تتفق في كونها :

- مجموعة من الناس أو من المؤسسات يوجدون في شكل اتحاد أو جمعية أو أي شكل من أشكال التجمع.
- لهذه المجموعة مصالح مشتركة تجمع بين أعضائها ، وهي عادة مصالح مادية وهي التي تجمعهم .
- أنها تستعمل عدد من وسائل الضغط والتأثير لتحقيق هذه المصالح

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 270

– تمارس هذا الضغط على السلطة السياسية الحاكمة حتى تستجيب لطلباتها ورغباتها

بناء على ذلك يمكن وضع تعريف يجمع هذه العناصر ، وهو أن الجماعة الضاغطة هي عبارة عن مجموعة من الناس (أو من المؤسسات) يتحدون في جمعية أو في أي شكل من أشكال التجمع ، ولهم مصالح مشتركة يسعون إلى تحقيقها باستعمال أنواع مختلفة من وسائل الضغط والتأثير على السلطة السياسية العامة لإجبارها على الاستجابة لمطالبهم .

المطلب الثاني: أنواع الجماعات الضاغطة (تصنيفها):

توجد تصانيف كثيرة للجماعات الضاغطة تختلف باختلاف الباحثين وكأمثلة عنها هناك مختلف الجمعيات مثل جمعيات حقوق الإنسان وحماية الطفولة أو العجزة أو المرضى بمرض معين والجمعيات الرياضية والعلمية والاتحادات المهنية كاتحاد الحقوقيين والمحامين والأطباء والمهندسين والفلاحين والتجار وأرباب العمال ولذا فهي عموما جماعات متخصصة توجد في كافة القطاعات في المجتمع كالقطاعات المالية والصناعية والثقافية والدينية والسياسية والدبلوماسية والترفيهية ..

وأشهر وأقوى الجماعات الضاغطة توجد في الولايات المتحدة الأمريكية في شكل لوبيات (LOBBIE) مثل اللوبي الصهيوني واللوبي البترولي واللوبي الفلاحي واللوبي المالي .

هناك أيضا النقابات العمالية ، رغم وجود من يقول إن النقابات العمالية تختلف عن الجماعات الضاغطة من عدة أوجه منها أن النقابة تحتاج لوجودها إلى نص دستوري أو تشريعي يكرس الاعتراف بها ، كما أن النقابة تهدف إلى إحداث تغيير محسوس في العلاقات الاجتماعية وموازين القوى وكل ذلك بعكس الجماعات الضاغطة التي تهدف إلى استصدار قرارات محدودة تخص مصالحها فقط .[1]

هذه الفروق في الواقع لا تخرج النقابات من دائرة الجماعات الضاغطة التي لا توجد كلها على نفس الشاكلة والتي تختلف مصالحها وتتعدد بتنوع هذه الجماعات نفسها ومن التصانيف التي وضعت لها يمكن ذكر ما يلي:

أ– جماعات المصالح وجماعات الأفكار:

1– جماعات المصالح : هي التي تدافع عن مصالح مادية أساسا مثل جماعات التجار وأصحاب الأعمال والنقابة واتحادات الفلاحين والمهن المختلفة واتحاد قطاع البنوك والتأمين والاتحادات المهنية المختلفة كاتحاد المحامين أو الأطباء..

2– جماعات الأفكار : هي جماعة تسعى إلى فرض أفكار وقيم معينة سواء أخلاقية أو سياسية مثل جماعة المحافظة على آداب المرور ، جماعة منع تداول الخمور ، جمعية قدماء المجاهدين ، وجمعية الدفاع عن حقوق الإنسان والجمعيات النسائية ،الجمعيات الدينية .. هذا التصنيف غير موفق لوجود جماعات يصعب تصنيفها كجماعة مصالح أو جماعة أفكار لقيامها بالاثنين معا مثل اتحادات الأطباء واتحادات المحامين حيث تدافع عن مصالح وأفكار وقيم في نفس الوقت.

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 273

ب ــ جماعات الضغط الكلي وجماعات الضغط الجزئي :

1- جماعات الضغط الكلي : هي أن يكون همها الأساسي ممارسة نشاط الضغط على السلطة وهي مؤسسات متخصصة في التدخل لدى الوزراء والنواب والموظفين الكبار للتأثير عليهم ، وتوجد هذه الجماعات في شكل مكاتب فنية وتقنية متخصصة تقوم بالضغط لصالح من يطلب منها ذلك كخدمات تقدمها بمقابل مالي ، وتوجد بصفة أساسية في الولايات المتحدة الأمريكية .

2- جماعة الضغط الجزئي : هي التي يكون الضغط السياسي جزء من نشاطها العام مثل النقابات والاتحادات المهنية والجمعيات المختلفة .هذا التمييز منتقد على أساس أنه غير واضح من الناحية العملية لان جماعة الضغط الكلي قد تكون مجرد وسيلة في يد جماعة ضغط أخرى فقط .

جــ التصنيف حسب المجالات :

1- جماعات الضغط السياسية (**Lobbies**): هي جماعات ذات مصالح سياسية بحتة تعمل على أن تكون لها علاقة دائمة مع رجال السلطة وتمارس الضغط بشكل مستمر للحصول على مزيد من الامتيازات .

2- جماعات الضغط شبه السياسية : مثل نقابات العمل والاتحادات المهنية وهي تستعمل النشاط السياسي كوسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

3- جماعات الضغط الإنسانية : مثل جمعيات رعاية الطفولة أو العجزة أو المعوقين والرأفة بالحيوان والجمعيات النسائية والجمعيات الخيرية وهي لا تنشط إلا بقصد الحصول على إعانات مالية .

4- جماعة الضغط ذات الهدف : هي تلك الجماعات التي تدافع عن مبادئ وقيم معينة على مستوى محلي أو وطني أو دولي مثل جمعية السلام الأخضر التي تناهض استعمال السلاح النووي وتلوث البيئة .

5- جماعات الضغط للدفاع عن مصالح الدول الأجنبية : توجد في الولايات المتحدة الأمريكية حيث أن كثير من الدول لها لوبي معين ينشط لتحقيق مصالحها لدى السلطات الأمريكية مثل اللوبي الصهيوني واللوبي الياباني...إلخ.[1]

المطلب الثالث: دور الجماعات الضاغطة

الواقع أننا تكلمنا على الدور الذي تلعبه الجماعات الضاغطة من خلال التعاريف فهي قوة اعتراف وقوة اقتراح في نفس الوقت ، وهي تمكن العديد من الأفراد من الدفاع عن مصالحهم، وكذلك الكثير من الفئات الاجتماعية التي ترفع مطالبها لدى الحكم ، لذا فهي تقدم معلومات مهمة للحكام لاتخاذ قرارات دقيقة وصائبة وملائمة وأكثر واقعية. بهذه الكيفية فهي تؤدي دور تمثيلي ودور وساطة بين الحكام و المحكومين وبالتالي تشكل قناة يمارس من خلالها المواطنون سيادتهم وحياتهم الديمقراطية هذا الدور تؤديه الجماعات الضاغطة بشكل فعال كلما تمكنت من عناصر وعوامل القوة التي تتمثل بالنسبة إليها عــادة في قوتها المالية وهذا ما يتحقق لاتحادات أرباب العمل والصناعة بالخصوص، حيث بقدر ما تكون الجماعة ثرية بقدر ما تتمكن من الوصول إلى أهدافها.

[1] - الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 273- 275

بالإضافة إلى عامل القوة المالية هناك عامل كثرة عدد الأعضاء الذي له وزن مهم وتأثير بالغ على النواب بالخصوص في الفترات الانتخابية، حيث تستطيع الجماعة أن توصل إلى السلطة كل من يدعم مطالبها ويلتزم بتنفيذها في حالة نجاحه.هنـــاك أيضا عامل ثالث يتمثل في حسن التنظيم والقدرة على الانتشار عبر الوطن أو الاتحاد مع كل من يحقق مصالحها.

لكن رغم ايجابيات دور الجماعات الضاغطة ، فإن لها سلبية من بينها ممارسة نشاطها عادة في الخفاء ، الشيء الذي يتناقض مع الوضوح والشفافية وروح المسؤولية وبالتالي مع الديمقراطية، إلى جانب ذلك فهي غير منظمة عادة بشكل ديمقراطي ، بل أن قادة أهم وأكبر الجماعات الضاغطة هم أصحاب رؤوس أموال ضخمة أو يتزعمون تلك الجماعات بناء على امتيازات أخرى . بعض المجموعات القوية ماليا وأحيانا سياسيا تتعامل مع الحكام من مركز قوة وبالتالي تفرض تحقيق مصالحها على حساب المصلحة العامة . هذا راجع إلى أن ضغطها على رجال السلطة قد يؤدي بهم إلى العجز عن أداء مهامهم بأمانة ونزاهة ويرضخون لمطالب هذه الجماعات ، والأكثر من ذلك أن بعض جماعات الضغط تلجأ أحيانا إلى العنف والتهديد لتحقيق مطالبها ، كما تلجأ بصفة إدارية إلى الرشوة والإكراه المعنوي وغير ذلك من السلوكات اللا أخلاقية .[1]

المطلب الرابع: وسائل الجماعات الضاغطة

تلجأ جماعات الضغط إلى مختلف الوسائل لممارسة الضغط على السلطة الحاكمة منها بصفة أساسية [2]:

1 – الاتصال بالحكومة : بقدر ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بقدر ازدياد تدخل الجماعات الضاغطة لديها وممارسة الضغط عليها ، ومن أشكال هذا الاتصال :

- عن طريق الصداقات والعلاقات الشخصية .
- الإغراءات المالية والرشوة.
- الحفلات والولائم تكريما للحكام والموظفين الكبار .
- انتهاز الفرصة لتقديم الهدايا والخدمات.
- إرسال الرسائل.

2 – التأثير في النواب : المجلس البرلماني هو الميدان الرئيسي لنشاط الجماعات الضاغطة لكون القوانين والتشريعات تصدر عنه حيث تعمل الجماعات على استصدار قانون لصالحها أو تعديل قانون أو استبعاد قانون معين، بل ربما تضغط لتغيير الدستور نفسه .

- الضغط على النواب قد يكون مباشرة بمطالبة النواب بتنفيذ وعودهم الانتخابية بإرسال رسائل إليهم قبل التصويت على قانون معين ، قد تتضمن التهديد بعدم المساعدة والدعم الانتخابي...
- إرسال ممثلين عن الجماعة للتفاوض مع النواب وإقناعهم .

[1] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 276- 277

[2] – الأمين شريط، مرجع سابق، ص: 277- 279

- حشد وفود غفيرة من الأشخاص أمام أبوابهم أو في مقرات عملهم لمطالبتهم بإقرار مطالبها.
- تزويد النواب بالمعلومات والمعطيات الوثائقية اللازمة حول موضوع معين لإقناعهم بمطالبها وبوجهة نظرها.
- تزويدهم بالتقارير التي تعرض على لجان البرلمان للدفاع عن قضاياها مقابل مكافآت ..
- تمويل النواب في حملاتهم الانتخابية.

3 – تعبئة الرأي العام : مختلف الأنظمة الحاكمة همها مساندة الرأي العام لها ، لذا تلجأ الجماعات الضاغطة إلى استخدام الرأي العام ضد السلطة بتعبئته خدمة لمصالحها ــ تلجأ لتعبئة الرأي العام بكل الوسائل كإصدار النشرات وعقد الندوات وإلقاء المحاضرات واستخدام الإذاعة والتلفزيون وإصدار الجرائد والمجلات وكل وسائل الإعلام . حث الرأي العام على كتابة الرسائل والبرقيات إلى السلطة ، الوزراء ، النواب .. كضغط .

4 – التمويل : تعمل على تمويل الأحزاب وغيرها من التنظيمات والهياكل التي يمكن أن تتبنى مطالبها وتدافع عنها أمام السلطة الحاكمة.

5 – العنف : لا تتردد الجماعات الضاغطة من أجل الوصول إلى أهدافها في استعمال أنواع معينة من العنف كالإضرابات وعرقلة العمل الحكومي ورفض التعاون مع السلطة وإجهاض بعض المشاريع الحكومية عمدا والعمل على خلق الأزمات المالية الخانقة ورفض دفع الضرائب وغيرها مثل هذه الوسائل ذات فعالية كبيرة في مختلف البلدان ، وهذه الجماعات الضاغطة تكثر وتتقوى بازدهار الحركة الجمعوية والمنظمات الفئوية المختلفة الشيء الذي بدأنا نلاحظه في الجزائر بعد وضع دستور 1989 .

نظام الحكم في دستور 1963

تنظيم السلطة خلال المرحلة الانتقالية .

تميزت هذه المرحلة باختيار أسلوب الكفاح لانتزاع الاستقلال واسترداد السيادة الوطنية، وكانت اتفاقيات (إيفيان) الأداة السياسية والقانونية لوقف إطلاق النار

– كما تميزت تلك الفترة بسيطرة الجبهة على الهيئة التنفيذية المؤقتة التي أنشئت بموجب اتفاقيات إفيان، وتميزت بحدوث خلافات بين القادة الثوريين حول السلطة والنظام الذي سيعتمد ويمثل التنظيم في تلك الفترة في ما يلي :

- المحافظ السامي : (ممثل فرنسا) :

يقسم السلطة مع الهيئة التنفيذية ويمثل مصالح فرنسا بالجزائر .

- الهيئة التنفيذية المؤقتة :

تتكون من 12 عضو كلهم جزائريين مهمتهم إدارة الشؤون العامة في الجزائر إلى غاية تنصيب سلطة رسمية في الجزائر علاوة على أنها تعين القوانين وتعين الموظفين وتشرف على قوات الأمن ولاكتها لا تتدخل في قطاعات السيادة التي تضل تحت وصاية فرنسا ونظرا للازمة صائفة 1962 بين جيش الحدود والولايات الداخلية قامت فكرة تأسيس المجلس الانتقالي من صائفة 62 إلى غاية سبتمبر 1962.

أزمة صائفة 62 : الاتجاه نحو تركيز السلطة :

أسباب هذه الأزمة الصراع على السلطة و تبادل التهم بين الجماعات الوطنية و تعد برزت خلافات بين هواري بومدين قائد أركان الجيش و رئيس الحكومة بن خدة و انسحب ضد هذا الأخير من اجتماع طرابلس(دورة المجلس الوطني للثورة) الذي يتمثل جدول أعماله :

- وضع جبهة التحرير في الحزب السياسي .
- انتخاب مجلس سياسي كسلطة في الجزائر مؤقتا .
- تحديد النظام الذي يتبع بعد الاستقلال .

و اتفقوا على إقالة بن خدة و لكن لم تسقط حكومته بسبب عدم مرافقة 3/2 أعضاء مجلس الثورة ثم تطورت الأمور فقام بن خدة وحكومته و قيادة أركان الجيش بتهم اغتصاب السلطة والديكتاتورية (صراع الناحيتين السياسي و العسكري) , غير أن الجناح العسكري رفض ذلك ونذكر بان الحكومة بذلك ارتكب خطأ استراتيجي تجاهلها قوة مركز الجيش الأمر الذي تفطن له بن بله بعد ذلك تم دخول جيش الحدود إلى الداخل .

إنشاء مجلس تأسيسي و المهام الموكلة له : يتكون من 196 نائب تسلم السلطة من الهيئة المؤقتة في سبتمبر 1962

القانـــون الدستـــوري

مهامه :* التشريع باسم الشعب .* وضع دستور البلاد .* وضع حكومة مؤقتة (حتى يوضع دستور ومؤسسات داخل البلاد) .

تنظيم السلطات في ظل دستور 1963:

1/ السلطة التشريعية : نص الدستور في مادته 27 على أن (السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين)، أما المادة28 فتنص ((يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب الحكومة)).[1]

من هاذين النصين يتضح لنا بأن المجلس الوطني يعبر عن الإرادة الشعبية ويمارس السيادة باسم الشعب، فهو الذي يعد القوانين ويناقشها ويصوت عليها، كما أنه يعدلها ويلغي منها ما يتعارض مع مطامع الشعب.

وفيما يتعلق بعلاقة المجلس بالحكومة، فإن الدستور قد خول المجلس سلطة مراقبة النشاط الحكومي بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، والسؤال الكتابي والشفهي بمناقشة أو بدونها. وفي سبيل ذلك يتمتع النائب بالحصانة البرلمانية التي تضمن له ممارسة مهمته دون قيد، بحيث لا يجوز إيقافه أو متابعته أثناء مدة النيابة عن قول أدلى به أو تصويت كما لا يجوز إيقافه أو متابعته حتى في القضايا الجنائية دون إذن المجلس إلا في حالة التلبس بالجريمة أو بموافقة المجلس.

وقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية باستشارة المجلس بشأن المعاهدات والاتفاقيات وأن يتولى الموافقة على إعلان الحرب وإبرام السلم، كما ألزمه بتعيين الثلثين من وزرائه من بين نواب المجلس، فضلا عن أن رئيس الجمهورية لدى تسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية، عليه أن يكفيها طبقا لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني.

وأخيرا أقر الدستور مسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس الوطني بحيث يحق لهذا الأخير اقتراح ملتمس رقابة من قبل ثلث النواب والتصويت عليه بالأغلبية المطلقة للنواب، فإن تحقق النصاب المطلوب، توجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته لكن في مقابل ذلك ينحل المجلس تلقائيا، ويعاد إجراء انتخابات لتشكيل المجلس من جديد.

فمن خلال القراءة السطحية للنصوص يستنتج بأن دستور 1963 تبنى أدوات عديدة من النظام البرلماني وبالتالي فإن السلطة التنفيذية وفقا لذلك تكون تابعة للبرلمان لاسيما وأن المؤسس الدستوري لم يلجأ إلى الطريقة المستحدثة المتمثلة في تحديد اختصاصات البرلمان بطريقة حصرية وترك ما بقي للحكومة مما يجعل مجال تدخل هذه الأخيرة واسعا دون حدود باستثناء ما ذكر في الدستور بطريقة حصرية.[2]

لكن اعتماد نظام الحزب الواحد في الدستور وتقرير أن جبهة التحرير الوطني هي التي تحدد سياسة الأمة وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة وكونها التي تتشخص فيها المطامح العميقة للجماهير ، وأنها هي التي تنجز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية، وتشييد الاشتراكية في الجزائر، وأن الترشح للمجلس يتم من

[1] - سعيد بو الشعير، **النظام السياسي الجزائري**، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،1993، ص:51

[2] - سعيد بو الشعير، **مرجع سابق**، ص:53

قبل قيادة جبهة التحرير التي يعود لها اقتراح إسقاط صفة النيابة عن النائب، وأن هذه القيادة تسيطر عليها الحكومة لاسيما بعد عقد مؤتمر الجزائر وتولي رئيس الجمهورية مهام الأمين العام للحزب، كل ذلك يعني بأن المجلس ونوابه ما هم في الحقيقة سوى أدوات في يد الحزب أو بتعبير أدق في يد قيادة الحزب التي يترأسها الأمين العام رئيس الجمهورية، مما يدفعنا إلى التساؤل حول مدى جدوى تلك النصوص وتأكيداتها ذلك أن كل ما يقدم للمجلس من الحكومة يعتبر تنفيذا لسياسة الحزب الذي يرأسه رئيس الجمهورية ويمثله النواب في المجلس، وبالنتيجة فإن مراقبة الحكومة من طرف المجلس تبدو متناقضة مع القواعد السابقة، ذلك أن مراقبة النشاط الحكومي لا يكمن أن يتحقق وبفعالية في ظل هذا النظام لأن أعضاء الحكومة مسؤولون أمام رئيس الجمهورية وليس أمام المجلس، وتوجيه النقد لأحدهم يوحي بالضرورة بأن الرئيس أساء اختيار الوزير الذي هو محل مساءلة.

نستخلص مما سبق أن المجلس الوطني لا يتمتع بالاستقلالية الضرورية عن رئيس الجمهورية لممارسة مهامه التشريعية والرقابية، وبالتالي فإنه مضطر للتعاون مع السلطة التنفيذية من موقع ضعيف.[1]

2/السلطة التنفيذية : جاء في المادة 39 من الدستور بأن السلطة التنفيذية تسند إلى رئيس الدولة حامل لقب رئيس الجمهورية، الذي ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري بعد تعيينه (والأصح اقتراحه) من طرف الحزب، وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية وعمره خمسة وثلاثون سنة على الأقل.

وقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطات واسعة، منها على الخصوص تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها وتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، كما يتولى بمفرده تعيين الوزراء على أن يكون الثلثان منهم على الأقل من نواب المجلس، وأن يقدمهم للمجلس دون أن يكون لهذا الأخير سلطة الموافقة على ذلك التعيين أو رفضه لأن الوزراء وفقا للدستور مسؤولون فقط أمام الرئيس الذي يتحمل المسؤولية لوحده أمام المجلس فضلا عن ذلك فإنه هو الذي يعين الموظفين في المناصب المدنية والعسكرية وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية وله الحق المبادرة في التعديل الدستور و المبادرة في التشريع إصدار القوانين ونشرها و تنفيذها و ممارسة السلطة التنفيذية . يعتمد و يتخذ الإجراءات و التدابير الاستثنائية في حال خطر و شيك . له الحق الاعتراض على القوانين (طلب قراءة ثانية). يوقع على المعاهدات و الاتفاقيات و المواثيق الدولية بعد استشارة المجلس الوطني يعلن الحرب و يبرم السلم.[2]

3/ السلطة الشخصية : سيطرت رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية و تركيزها و تشخيصها في يده و كذلك كان يشارك مع البرلمان في التشريع و يجمع بين قيادة الحزب و قيادة الدولة .

توقف العمل بدستور 63 بعد تمرد منطقة القبائل و الجنوب و النزاع الحدود مع المغرب ليعقد مؤتمر الحزب و يصبح هو الأمين العام ليعمل ما يريد , واستعانته بالجيش لضرب خصومه الثوريين والمعارضين له ثم انقلب على الجيش في محاولة منه لإبعاده عن الحياة السياسية و انفراده بالسلطة.[3]

[1] - سعيد بو الشعير، **النظام السياسي الجزائري**، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،1993، ص:51-54

[2] - سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص:53-54

[3] - أحمد طعيبة، محاضرة، مرجع سابق

مرحلة ما بعد 1965/06/19:

الإطاحة بالرئيس وقبض عليه في 1965/06/19 وتم تعيين مجلس الثورة القيادة الجماعية وظائفها إعداد دستور جديد بعد بيان تشكيل بيان الثورة وأيدهم النواب والمكتب السياسي .

ومن بين الأهداف ل 19 جوان 1965:

- تدعيم الاستقلال الوطني.
- توفير الشروط اللازمة لإقامة دولة ديمقراطية.
- انتهاج التنمية لصالح الطبقات المحرومة.

كل هذه الأحداث بإتباع الخيار الاشتراكي.

نظام الحكم في دستور 1976

السلطة التنفيذية في دستور 1976:

إن السلطة التنفيذية لم ترد بهذا المصطلح القانوني، بل اقتصرت على جانب وحيد منها هي الوظيفة التنفيذية ذلك أنه بالرجوع إلى الفقه الدستوري فإننا نجد أن السلطة التنفيذية تضطلع بوظائف ثلاث هي: الوظيفة التنفيذية، والوظيفة السياسية، والوظيفة المالية، لذلك جاءت هذه السلطة مقتصرة فقط على الجانب التنفيذي.

وذلك يرجع ربما إلى نظرية وحدة السلطة، خاصة وأن المسؤول عن الوظيفة التنفيذية ترجع إليه كل ما أسماه "بالسلطة السامية" في المادة 106 في النظام المسن في الدستور ما دام رئيس الجمهورية هو الذي يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية.

وقد وقع تطور نوعي فيما يتعلق بشخص رئيس الجمهورية فيما يتعلق بالسن، 40سنة بدل من 35 سنة في دستور 63 والمدة الرئاسية كانت ستة 06 سنوات ث عدلت إلى خمس 05 سنوات.

وإذا أردنا أن نكيف الوظيفة التنفيذية في هذا الدستور فإننا نجدها "سلطة حقيقية" ، بل أنها أقوى السلطات؟، إذ يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور بسلطات وصلاحيات أخرى ومن ثم فلا مجال لدراسة العلاقة بين السلطات من قبل هذا الدستور لعدم وجود فصل بينهما، لأنه في الواقع أن رئيس الجمهورية هو السلطة الفعلية في البلاد وما تبقى تعتبر أدوات لعمل هذه السلطة رغم أنه بمقتضى الفقرة 15 من المادة 111 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته لنائب الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116.[1]

الوظيفة التشريعية في دستور 1976:

وردت الوظيفة التشريعية في الفصل الثالث من الباب الثاني من الدستور المتعلق بالسلطة وتنظيمها لتأتي في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية، على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات في الدساتير المقارنة ولهذا الترتيب أكثر من معنى، لأنه يبين المركز القانوني لهذه الوظيفة فهو من جهة له سلطة التشريع إذ يعد القوانين ويصوت عليها إلا أن المادة 127 تبين مهمته الأساسية ضمن اختصاصاته والمتمثلة في العمل للدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها وستلهم في نشاطه التشريعي مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها.

وبالنسبة لحق المبادرة باقتراح القوانين فإن المادة 148 قد أضافت على دستور 1963 تحديدا بسيطا بشأن عدد النواب عند نصها في الفق5رة الثانية على أن تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذ قدمها عشرون20 نائبا.

والمادة 150 التي أجازت للمجالس المنتخبة (البلدية والولائية) أن ترفع التماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغة في مشروع قانون، في حين أدرجت المادة 151 ستة وعشرون فقرة تمثل كل فقرة منها موضوعا للتدخل التشريعي، ويبدو للوهلة الأولى بأن المادة قد عينت على سبيل الحصر مجالات التدخل التشريعي، غير أنه توجد في

---

[1] – محفوظ لعشب، **التجربة الدستورية في الجزائر**، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص:43

الدستور في مواد أخرى إحالات عديدة، لذلك وردت عبارة "تدخل كذالك في مجال القانون" وهو دليل على عدم حصر المواضيع وإنما يمكن اعتبار التعداد في المادة يمس المجالات التي تدخل بطبيعتها في المجال القانوني.

إن التطور الذي حدث في مجال القنوات التي يمكن أن تعد القوانين وتقترحها واضحة في دستور 1976، وتدعونا إلى طرح تساؤلات عديدة عن مدى اعتبارها توجيها سياسيا أكثر منها قانونيا، ذلك أنه بالنظر إلى واقع الحياة التشريعية تحت ظل هذا الدستور لم تجد المادة 150 أي مجال لتطبيقها أو حتى محاولة للتطبيق، وذلك نتيجة غياب إرساء قنوات وميكانيزمات تسهل من إمكانية تطبيقها، فالمجالس الشعبية الولائية لم يحدث أن رفعت التماسا رسميا للحكومة لتعيد النظر في صياغة مشروع قانون، أو على الأقل فإن الحكومة لم تصرح بهذا الإجراء على الإطلاق لأنه لم تكن لها المبادرات الكافية إما لضعف في تكوينها أو لانشغالها فقط بفكرة التنمية المحلية.

ومن ثم لم تكن لتدافع على الأقل على بعض المشاريع الخاصة بها، خاصة فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي عرضت على المجلس الشعبي الوطني في 1980 والتي صادق بمقتضاها المجلس على قوانين متعلقة بممارسة الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة في حين رفضت رقابة المجالس الشعبية المحلية ولم يكن أي صدى أو رد فعل من هذه الهيئات.[1]

العلاقة بين أعضاء الحكومة والبرلمان:

نص الدستور على إمكانية استجواب أعضاء الحكومة حول قضايا الساعة والاستماع لهم، أو مساءلتهم بالطريقة الكتابية دون سواها على أن يجيب العضو هو الأخر بنفس الطريقة خلال خمسة عشر يوما مع نشر الأسئلة والأجوبة ضمن نفس الشروط التي يخضع لها نشر مناقشات المجلس الشعبي الوطني (المادتان 161، 162) إن العلاقة العادية بين أعضاء الحكومة والبرلمان تمثل في اقتراح القوانين والمشاركة في الدراسة مع اللجان غير أنها تبدوا أكثر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وقد عالجها دستور 76 بطريقة جد محتشمة لأنها تقتصر فقط على حق توجيه الأسئلة من طرف أعضاء البرلمان، ووجوب تلقي الأجوبة ونشرها دون أن تحدد المسؤولية أي دون أن تتبع بجزاء سواء على شخص عضو من أعضاء الحكومة أو في مسؤولية الحكومة ككل، لأنه لو قارنا ذلك بالمسائل البرلمانية لأعضاء حكومة ما في دولة ديمقراطية فإننا نجد تدرجا منطقيا يصل إلى حد سحب الثقة ومن ثم يشترط سقوط الحكومة والمسائل تتسع لجميع أعمال الحكومة، وطريقة الأسئلة قد يوجه السؤال إلى الحكومة بطريقة تضامنية ومن ثم يمكن القول بأن هذا الموضوع جاء مبتورا من الأساس خاصة وأنه لم يرتب أية نتيجة للمساءلة وهذا يحد من التشجيع على المساءلة ويضعف من المركز القانوني للبرلمان.

[1] - محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص:74-76

والخلاصة بالنسبة لوضع البرلمان في دستور 1976 أنه رغم دوره الخطير في سن التشريعات والقوانين، فإنه يبدوا ضعيفا وعديم الإمكانيات والوسائل القانونية التي تمكن من القيام بدوره الفعال خاصة أمام رئيس الجمهورية الذي يمكن له في أي وقت أن يقرر ودون ذكر مبرر في إجماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة، حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له.[1]

[1] - محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص:76-77

نظام الحكم في دستور 1989

بعد الأحداث 5 أكتوبر 1988 بدأت سلسلة من الإصلاحات السياسية بداية من دستور 1989 وبالتالي الانتقال إلى نظام ديمقراطي. وكان نظام الحكم 1989 يختلف جذريا عن ما جاء في 1963 – 1976 حيث حل مبدأ الفصل بين السلطات، والتنافس السياسي على السلطة.

هذا التحول الحاصل ليس تحولا طبيعي عادي وإنما جاء من جملة من الضغوطات سواء داخليا أو خارجيا وحتى النظام البيئي السياسي للنظام الداخلي.

المبحث الأول : أسباب وعوامل التحول إلى نظام ديمقراطي

تضافرت جملة من العوامل اقتصادية ، اجتماعية، سياسية وثقافية ومن العوامل الخارجية الدولية كل هذه العوامل تضافرت لتخلق مطالب وتحدث القطيعة مع الحزب الواحد والإيديولوجية الاشتراكية مقابل اختيار النظام الديمقراطي التعددي ونهج اقتصاد السوق.

أولا: مطالب وضغوطات البيئة الداخلية[1]:

1– مؤثرات اقتصادية:

– الدولة البيروقراطية في الجزائر خلقت ضغوطات كبيرة وجعلتها غير قادرة على التحكم بها وهذا نظرا لتطبيق قاعدة البيع النفطي الذي سيطرت عليه.

– استبعادها للمشاركة السياسية الواسعة من قبل أفراد المجتمع.

– تحرر الدولة البيروقراطية من ميكانيزمات السقوط وضغوط القيمة فكانت بذلك الأزمة التي مست كل المجالات.

يمكن حصر هذه التناقضات فيما يلي:

- فشل التسيير البيروقراطي في الاقتصاد الوطني .
- تدهور القطاع الفلاحي وضعف إنتاجه.
- سلبية العمال وضعف الإنتاج.
- تطور الترعة الاستهلاكية.

2– المؤثرات الاجتماعية:

– ارتفاع نسبة النمو الديمغرافي 3.2% وهي من أعلى النسب في العالم.

– ارتفاع نسبة الأمية بحيث وصل في أواخر الثمانينات 32.7% أي 7 ملايين وهذه النسبة تمس جميع فئات العمر وخاصة النساء وكانت من مخلفات الاستعمار وارتفاع نسبة التسربات المدرسية.

– تفشي البطالة وانكماش سوق العمل حيث وصل إلى 1.5 مليون بطال.

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

3- المؤثرات السياسية:

نتيجة للضغوط الاقتصادية أدت إلى :

- سن قوانين وتناقض القوانين بين الخطاب السياسي والواقع الحالي وأصبح المواطن فاقد للثقة نتيجة الإقصاء.
- أصبحت فئة محرومة ناقمة على فئة قليلة مستفيدة وخلق العلاقات العدائية.
- حدة الأزمة الاقتصادية أدت إلى الاضطرابات بالرغم أن القانون لا يسمح بذلك وأصبحت الزيادة في الأجور.

وبالتالي النظام السياسي خلق عدم الاستقرار بفعل الحقد والاستياء الاجتماعي وعجلت بوقوع أحداث أكتوبر 1988.

حيث الأحداث السياسية شهدت:

أ- صراع مراكز القوى: بعد وفاة الرئيس "هواري بومدين" 1978م بدأ مؤتمر الحزب يتجهز لانتخاب رئيس وأمين عام للحزب ظهر اتجاهان: **اتجاه محافظ** يدعم الاتجاه الاشتراكي والثورة ويقول أن الدولة هي القائدة لعملية التنمية وحققت انجازات معتبرة، **واتجاه إصلاحي** يرى بضرورة تحرير الاقتصاد والتجارة وترك المبادرة للقطاع الخاص.

كل اتجاه كان يتمسك بخطابه وإستراتيجيته فالجناح المحافظ يدافع عن المسار الاشتراكي في إطار الحزب الواحد أما الإصلاحي يرى بوجوب اقتصاد حر من أجل استثمار الأموال كل هذه المؤشرات كانت تسير في جانب الإصلاحيين خاصة وأن رئيس الجمهورية كان محسوب للإصلاحيين.

ب- نمو المعارضة السياسية:

- نجد أن تيارات سياسية تكونت وكانت تطالب بالمشاركة السياسية هذه القطاعات لعبت دور مشوش على النظام سواء وجودها في النظام أو الحركات من خارج البلاد.
- ومنه سيطرة الدولة على المجتمع والطابع البيروقراطي للعلاقة معه أوصلت المجتمع إلى حالة من الانسداد إضافة إلى الوقائع الاجتماعية وتزايد متطلبات المعيشة.
- كل هذه الوقائع لم تجد متنفس حقيقي قادر على استيعابها للمشاركة السياسية بل الأكثر من ذلك النظام عجز عن تحقيق وتلبية الأهداف وبالتالي انعدام الثقة المجتمع في النظام السياسي وتصدع النظام ووجود معارضة وتظاهرة شعبية.
- عدم الانسجام بين متطلبات المجتمع والحلول لذلك مما أدى إلى أحداث أكتوبر 1988.

أحداث أكتوبر 1988: العنف والعنف المضاد حاول النظام إصلاح الحال وتغيير نمط تسيير الاقتصاد الوطني لكن الاتجاه المحافظ داخل النظام عارض حججه ، مما جعل الرئيس الذي هو من الاتجاه الإصلاحي " الشاذلي بن جديد" يتبع سياسة بإبعاد المراكز الموالية للمحافظين .

لقد تعددت الأطروحات خاصة لعدم وجود تفسير رسمي باستثناء تصريح الرئيس "**عبد العزيز بوتفليقة**" أن ما وقع بطريقة مقصودة لإخراج الشعب إلى الشارع.

أما الآراء المختلفة تختلف من خلال تصرف وتحليل كل شخص من خلفيات سياسية موقعها في النظام السياسي ومع ذلك يمكن حصر الرأيين في اتجاهين:

اتجاهه الأول: يرى أن هذه الأحداث هي رد فعلى إرادي من الجماهير نظرا للمشاكل المذكورة أعلاه.

اتجاه الثاني: ترجع هذه الأحداث لقمة الصراع السياسي بين الإصلاحي والمحافظ حول الإستراتيجية الواجب إتباعها في علاج النظام السياسي واستحالة كل طرف فرض آرائه هذا الصراع تم إخراجه إلى الشارع (**هذا الرأي يوافق عليه الدكتور أحمد طعيبة**) .

لكن لماذا الرئيس الشاذلي بن جديد بدأ الإصلاحات فقط بعد أحداث أكتوبر ربما كان يحتاج إلى مبرر نتيجة الضغوطات الممارس عليه من جانب المحافظ (**رأي الطالب فتحي، م**).

وعلى العموم وقعت أحداث أكتوبر 1988 وإعلان رئيس الجمهورية حالت الحصار الوطني وأعلن الخطاب في 10 أكتوبر يتأسف فيه لما حدث ووعد بإصلاحات سياسية.

ثانيا: مطالب وضغوطات البيئة الخارجية:

النظام الدولي آنذاك كان يسير في تطور الأفراد عن طريق العولمة لم يكن لأي دولة أو نظام سياسي أن يغافل عنها، فعامل التأثير بالنسبة للدول المتخلفة أصبح عاملا لا مفر منه فأصبح مفهوم الزمان والمكان لا معنى له وأصبح كل الدول لا تستطيع أن توقف تدافع الأفراد. واهم هذه التأثيرات:

1- موجة التحول في الأنظمة الاشتراكية والشيوعية: تحول إلى النموذج الديمقراطي الليبرالي فالظروف الدول لعب دورا في الدفع إلى التحول الديمقراطي تحت الضغط الاقتصادي ومرة من باب الدعاية وهذا من خلال الإصلاحات والأفكار التي طرحها قوربات شوف (الهيكلة والشفافية) كانت دفعا للمطالبة بتحقيق الديمقراطية التي أطاحت بالنظام الشيوعي وبالتالي تراجعه.

فهذه التحولات جعلت الديمقراطية في الدول العالم الثالث تتحرر من حاجزين كبيرين:

حاجز الأول: النموذج السوفياتي للتنمية الذي كان يضرب به المثل في التنمية السريعة لكن غياب الديمقراطية أدت إلى تفكك هذا النموذج وسقطت الدعاية التي تنادي بتحقيق الديمقراطية الاجتماعية التي ينادي بها المفهوم الاشتراكي.

حاجز الثاني: التحول الحاصل في العلاقات الدولية وبالتالي النظام الدولي الجديد آنذاك كان يقوم على الدعاية للقيام بنظام الديمقراطية لكن في الواقع النظام الدولي الجديد كان يحافظ على المصالح الغربية فقط من أجل إضعاف الخط السوفياتي.

والجزائر أصبحت مضطرة لمواكبة التطور نظرا لوضعيتها الاقتصادية كان لابد لها من تفتح سياسي لمسايرة التفتح الاقتصادي الذي شرع فيه منذ 1980م والذي تعثر بسبب المشاكل الاقتصادية والإيديولوجية الاشتراكية والحزب الواحد ومحاولة الاستفادة من الظروف الخارجية الايجابية للخروج من الأزمة.[1]

2- المديونية الخارجية وظهور المؤسسات الدولية: انخفاض أسعار البترول في منتصف الثمانينات والتي أصبحت تتحكم فيها الدول المتقدمة وارتفاع الواردات وتقلب أسعار الصرف وبالتالي عدم تكوين احتياطي لتكوين العملة وظهرت الحاجة للتمويل الخارجي خاصة من المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك العالمي) وكانت تحت تأثير الدول الصناعية الكبرى (المجموعة الثمانية) نظرا لأنها تدعمها . وبالتالي تبعية الاقتصاد الجزائري للخارج لتمويل الموارد للمواطنين أو لتمويل الاستثمارات... وكانت تمول عن طريق عائدات المحروقات لكن عائدات بيع البترول تراجعت (12 مليار دولا ر سنة 1980 إلى 6.5 مليار دولار سنة 1986).

ومن بين القرارات التي اتخذت لمعالجة الأزمة الاقتصادية في الجزائر:

- تقليص الواردات دون تمييز وبالتالي أدى إلى تقليص الحاجات الضرورية.
- تقليص قطاع الغيار الضرورية لسير المؤسسات العمومية.

لكن عولجت الأزمة وكأنها قصيرة الأجل وبتالي الاقتصاد الجزائري لم يستطع توفير المواد الضرورية نتيجة ضعف السيولة والاعتماد على المديونية لشراء الغذاء وبالتالي العجز المالي الذي مرت به الجزائر طلب منها اللجوء إلى طلب معونة من الصندوق النقد الدولي والتي ربط سياستها بقرارات وشروط ومن بينها:

- إتباع النهج الليبرالي في سير الاقتصاد.
- حرية التجارة الخارجية والصرف.
- تخفيض العملة المحلية.
- تقليص الدور الاقتصادي للدولة.
- الحد من رفع الدعم الاقتصادي .
- تخفيض الإنفاق العام إلى حد معين.
- تخفيض النفقات العسكرية.[2]

التكيف مع القيم الجديدة للنظام الدولي: معالم النظام الولي الجديد آنذاك كان ينادي بالمفاهيم الديمقراطية، اقتصاد السوق وهذه المفاهيم كان تستخدم كسلاح إيديولوجي يمارس على التأثير للدول خاصة المتخلفة منها ، وكان يتم عن طريق المؤسسات الدولية مثل مجلس الأمن وتارة استخدامه عن طريق المؤسسات المالية .

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

[2] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

المبحث الثاني : دستور 1989[1]

1988/10/10 خطاب رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" لإقرار إصلاحات سياسية ، صدور الشق الأول من الإصلاحات الجزئية في 1988/10/17، تعديل جزئي لدستور 1976 يوم 1988/11/03 عرض على الاستفتاء يوم 1989/02/23م.

هذه التعديلات تضمنت ما يلي:

- خلق منصب رئيس الحكومة وبالتالي أصبحت السلطة ثنائية التركيب وإبعاد رئيس الجمهورية عن الضغوطات وأصبح رئيس الحكومة هو الذي يتحمل نتائج الأخطاء.
- تعديل المادة الخامسة من دستور 1976 وتم إعادة صياغتها وجعل رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الاستفتاء الشعبي في أي لحظة وصورة.
- إلغاء الفقرتين 2و9 من المادة 111 كانت تعتبر أن :
  - رئيس الجمهورية يقود الدولة والحزب
  - رئيس الجمهورية يترأس الاجتماعات.

مصادر دستور 1989: له العديد من المصادر منها:

- أخذ من النظام البرلماني.
- النظام الرئاسي (الفصل بين السلطات).
- النظام الفرنسي كان مصدر من دستور 1989 .
- دستور 1976 الأحكام ذات الطابع القانوني التنظيمي.
- الشرعية الدستورية على حساب الشرعية الثورية.
- الإسلام: المادة 02 تعتبر أن الإسلام دين الدولة.

مبادئ دستور 1989:

- أكد على مبدأ الاقتراع العام السري والمباشر.
- أكد على مبدأ المساواة.
- أكد على مبدأ الفصل بين السلطات.
- أكد على الجمعية ذات الطابع السياسي.
- أكد على مبدأ الشرعية وحق الدفاع.
- وأكد على مجموعة من المبادئ ذات طابع اجتماعي.
- أكد على مجموعة من المبادئ ذات طابع دولي والتزامات خارجية مثل مبدأ السلم والمواثيق.

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

المبحث الثالث: السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989

الطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية ومكانته ووظائفه :

أولا: انتخاب رئيس الجمهورية[1]

يحتل رئيس الجمهورية مكانة خاصة ومتميزة في النظام الجزائري باعتباره منتحب من طرف الشعب بطريقة مباشرة، ولأنه مكلف بالشؤون الخارجية ، ووزارة الدفاع ، وتعيين رئيس الحكومة جاز لنا تصنيفه في هذه المكانة وقد اشترط دستور89 في تعيينه شروط. وكذا بين طريقة او كيفية انتخابه.

1- كيفية انتخاب رئيس الجمهورية[(2)]

تحث المادة 68 من الدستور صراحة على كيفية انتخابه حيث تنص ما يلي (ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية)، وهذا خلافا لما كانت معمول به في دستور 76 الذي يتطلب الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المسجلين، وهو الشرط الذي يصعب تحقيقه حتى في ظل نظام الحزب الواحد لو اعتمد الحياد والصدق وحساب الأصوات وإعلان النتائج، وهذا ما تفطن المؤسس الدستوري ذلك انه له ابقي على ذلك الشرط في ظل التعددية الحزبية لنتج عنه حدوث أزمة دستورية لا حل لها إلا بتعديل للدستور، لذلك أحال الكيفيات الأخرى للانتخابات على قانون الانتخابات المؤرخ في 07 أوت 89 حيث تنص المادة 106 منه على ((يجري انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورتين بالأغلبية المطلقة بالأصوات المعبر عنها))، وهذا يعني تنظيم دور ثان حيث نصت 107 من قانون الانتخابات الجزائري كذلك على ((إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ينظم دور ثاني ولا يساهم في الدور الثاني سوى المترشحين الذين أحرزوا على أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول))، وذلك في ظرف الـــ 30 يوم السابقة لانقضاء مدة رئاسة الجمهورية، والملاحظة أن قانون الانتخابات لم يتحدث عن النسبة المطلوبة للفوز وجعلها مقصورة على المتنافسين فقط.

ثانيا: شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

يشترط الدستور وقانون الانتخابات الشروط التالية :

1/ أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية .

2/أن يدين بالإسلام .

3/ أن يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الانتخاب . (وتحديد سن 40 سنة قد يكون اقتداء بالسن التي بدأ فيه الوحي يترل على النبي محمد صلى الله عليه وسلم)[2]

4/أن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية .

[1] – سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 205

[2] – سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص: 207.

5/ أن يكون ترشحه مصحوبا بتوقيع 600 عضو منتخب من بين المجالس البلدية والولائية والمجلس الشعبي الوطني موزعين على نصف ولايات التراب الوطني على الأقل .

وبتوافر الشروط السابقة يودع طلب التصريح بالترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال 15 يوما الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لدى المجلس الدستوري محتويا على توقيع المترشح واسمه ولقبه وتاريخ ومكان ميلاده ومهنته وعنوانه ، حتى تتأكد من المصالح من صحة المعلومات ومدى تطابقها مع القانون الدستوري وقانون الانتخابات ، مقابل استلام وصل إيداع التصريح بالترشيح، ويسمح للمترشحين بالقيام بمختلف الترتيبات للحملة الانتخابية التي مدها 21 يوم قبل عملية الاقتراع ، كما تنتهي قبل 7 أيام من تاريخ الاقتراع .

كما أن المشرع أضاف نصوصا تحسبا لحدوث ظروف طارئة بعد التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية كأن يتوفى احد المرشحين أو يصرح بالشغور نتيجة مانع أو استقالة أو وفاة .

ففي حالة توفي احد المترشحين أو حدوث مانع قانوني يمنح أجل آخر لتقديم ترشيح جديد على أن لا يتجاوز الشهر السابق لتاريخ الاقتراع. أما في حالة حدوث مانع مما جاء في المادة 84 من دستور 89 فان الأجل المحدد يكون 15 يوما فقط .

إن حالة الشغور[1] نصت عليها المادة 84 من الدستور على ((إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن يجتمع المجلس الدستور وجوبا وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثبوت المانع يعلن المجلس
الشعبي الوطني المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ويكلف رئيسه بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوما وفي حالة استمرار المانع أكثر من 45 يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا .

فقي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية .وتبلغ فورا شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا بتولي رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 45 يوما . تنظم من خلالها انتخابات رئاسية، ولا يحق لرئيس الدولة المعين الترشح .

وإذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ويضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة (المادة 84 و85 من دستور 89) .

لكن المادة 84 لم تتعرض إلى حالت اقتران استقالة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني وهذا ما حدث في سنة 1992 حيث تم معالجتها بطريقة غير دستورية.

[1] – نفس المرجع، ص: 210

ثانيا: مكانة رئيس الجمهورية ووظائفه

يكتسي رئيس الجمهورية في النظام الجزائري مكانة خاصة وهذا ما أكدت عليه جميع دساتير الدولة وخصوصا دستور 89 الذي وهب له صلاحيات واسعة ومكانة متميزة وقد أكد على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال والأفعال التي تصدر عنه أثناء أدائه لوظائفه لأنه منتخب مباشرة من طرف الشعب وقد أكد دستور 89 على المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية أي خمس سنوات .

1- مكانة رئيس الجمهورية في دستور 89 :

إن الظروف التي أفرزت واقع دستور 89 جعلت من رئيس الجمهورية يتمتع بمكانة خاصة وهذا لعدة أسباب منها :

1/ انتخابه المباشر من قبل الشعب فهو المعبر عنه والناطق باسمه والمجسد الفعلي لوحدة الأمة وصاحب الحق في مخاطبة الشعب مباشرة .

2/ إن الأنظمة السياسية المعاصرة تقر أولوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية دستوريا وان لم يكن ذلك فعمليا .

3/ إسناد مهمة وضع مشروع تعديل الدستور أو إعداد مشروع دستور جديد، إلى لجان... أو لجنة تحت إشراف السلطة التنفيذية لا يخدم في غالب الأحيان إلى هذه الأخيرة.

4/ وضع دستور 89 في غياب المعارضة .

2- اختصاصات رئيس الجمهورية :

للحديث عن اختصاصات رئيس الجمهورية نميز بين حالتين في الظروف العادية والظروف الغير العادية

2-1- الظروف العادية : باعتباره رئيس السلطة التنفيذية ينص الدستور على ما يلي :

* **إصدار القوانين:** جاء في المادة 117 من الدستور 76 ((يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل 30 يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه)) فسلطة الإصدار إذن هي مستمدة من الدستور أما في دستور 89 النص بقية عل حاله باستثناء كلمة القوانين التي حلت محل كلمة قانون وكلمة تسليمها له عوضت بتسلمها إياه .

* **النشر** : وهو الوسيلة المادية التي يُعلم رئيس السلطة التنفيذية الجميع وذلك بواسطة الجريدة الرسمية أي إعلان هذا القانون فيها .

* **سلطة التنظيم:** وهي السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية ومجال التنفيذ يعود لرئيس الحكومة .

فإذا كان دستور 76 اسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية في المادة 10/111و11 على انه ((يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات)) فان دستور 1989 اسند سلطة التنظيم إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، وهذه السلطة لها مظهران إداري وسياسي:

المظهر الإداري : وحينها نكون بصدد السلطة التنفيذية لقواعد تحدد شروط وكيفيات ممارستها.

القانـــــون الدستـــــوري

المظهر السياسي: وله قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع. ومن ثمة نكون بصدد سلطة تنظيمية مستقلة، مثل أن يتولى المشرع تنظيم نشاطات تفصيلية لا تترك للسلطة التنفيذية إلا مهمة التنفيذ عن طريق تكليف أشخاص معينين.

* **سلطة التعيين** : وهي مخولة لرئيس الجمهورية وهي ضرورة ونتيجة منطقية لسلطة التنظيم ذلك لأنه لا يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة مهمة التنفيذ القوانين وسلطة التنظيم إلا إذا منحت له وسائل تمكنه من القيام بها والتي من بينها سلطة التعيين فهو الذي يعين الوزراء ورئيس الحكومة إن كان لهذا الأخير حق اختيار طاقمه الوزاري والجدير
والجدير بالملاحظة أن دستور 76 أعطى لرئيس الجمهورية سلطة التعيين المطلقة على خلاف دستور 89 فقد قلصت لرئيس الحكومة المساعد الأيمن لرئيس الحكومة .

ومن هذا فان رئيس الجمهورية خلافا لدستور 76 لم يعد صاحب الاختصاص الوحيد، ذلك أن مشاركة رئيس الجمهورية من قبل رئيس الحكومة لا تقتصر على اختيار أعضاء حكومته وإنما تمتد إلى التعيين في وظائف الدولة .

بالإضافة إلى:

1) التعيين في الوظائف السامية : كتعيين الأمين العام للحكومة ، مدير الأمن الوطني ، أعضاء مجلس المحاسبة ، السلك القضائي .

2) التعيين بعد إجماع مجلس الوزراء : تعيين الولاة ، مدير الوظيف العمومي ، مدير الجامعات ، مدير الجمارك ، مدير الخزينة ، مدير الديوان الوطني للإحصائيات ، وباقي الوظائف من اختصاص رئيس الحكومة .

3) رئاسة مجلس الوزراء : ويشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضع الأساسية والهامة التي تهم الأمة واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على الجماعية بقيادة رئيس الدولة .

4) قيادة الجيش والشؤون الخارجية: هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ووزيرا للدفاع ورئيسا للمجلس الأعلى للأمن، يحدد عمله وكيفيات تنظيمه ويعلن الحرب ويوقع معاهدات السلم. و مسؤول عن الشؤون الخارجية يعين السفراء والمبعوثين فوق العادة وإنهاء مهامهم وتوقيع أوراق اعتماد السفراء والدبلوماسيين واستلام أوراق انتهاء مهامهم . (إذا كان رئيس الجمهورية بموجب د 76 يقود الإدارة باعتبارها الأداة الرئيسية مما خوله سلطة التعيين في كل الوظائف المدنية والعسكرية ، فان دستور 89 قد نقل اختصاص قيادة الإدارة إلى رئيس الحكومة المسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا لا يعني أن قيادة الإدارة فلتت من رئيس الجمهورية ذلك أن الدستور احتفظ له بسلطة التعيين في الوظائف العسكرية وذات لشؤون الخارجية. فضلا عن انه صاحب سلطة تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه.

وبالنسبة لوزارة الدفاع فان دستور 89 كان أكثر دقة حيث نصت المادة 74 على " هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية " عكس د 76 حيث نصت المادة 4/111 " يتولى القيادة العليا لجميع القوات المسلحة"
وكذا يلاحظ أن دستور 89 أكثر دقة من دستور 76 في مجال المعاهدات وذلك أن دستور 89 حدد المعاهدات والاتفاقيات وبينها خلافا لدستور 76 التي كانت عامة.

5) ممارسة السلطة السامية ، فهو القاضي الأول في البلاد وله حق إصدار العفو وتخفيف العقوبات واستبدالها، ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء، وتعيين القضاة وإقالتهم ، وله حق حــــل المجلس الشعبي الوطني وحق إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه م ش و وله حق تعديل الدستور واللجوء للاستفتاء وإن كان له الحق فهو يتم بعد مشاورة م ش و ورئيس الحكومة .

ويلاحظ أن دستور 89 خول المجلس الأعلى للقضاء سلطة حقيقية فهو الذي يقرر والرئيس يعين، وليس الرئيس يعين والمجلس يقر، وهنا يكمن الفرق مما يحقق بالفعل استقلالية القضاء والفصل بين السلطات.

2/ في الظروف غير العادية :

خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في حالة الظروف غير العادية ، تمكنه من اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الحالات غير العادية المحددة في الدستور، وهي حالات الطوارئ والحصار والاستثنائية والحرب.

* **حالة الطوارئ** : نصت عليها المادة 86 اذا كان هناك سببا يهدد الأمن العام يوكل الأمر للولاة.

* **حالة الحصار** : وهي حالة تسبق الحالة الاستثنائية وهي تخص بالغالب اعمال الشغب والاضطرابات بصفة عامة وقد عرفت الجزائر فترة حصار أولى في 04 يونيو 91 وتم رفعها في 29 ديسمبر 91 وفترة ثانية في 92/02/29 .

والذي ينبغي التأكيد عليه هو أن الدستور 89 وضع قيودا شكلية وموضوعية يتعين التقيد بها وهي:

- الشروط الموضوعية : شرط الضرورة الملحة وتحديد المدة.

- الشروط الشكلية : -اجتماع المجلس الأعلى للأمن : وهو إجراء شكلي لأنه لا يقيد الرئيس في شيء لاسيما وانه رئيس المجلس. — استشارة المجلس الشعبية الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري

* الحالة الاستثنائية : قررت الماد 87 من د 89 حالة الخطر الوشيك بإضافة كلمة " داهم " زيادة على ما كان في المادة 120 من دستور 76 وقد اشترطت ما يلي :

- **شروط موضوعية** : يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تحديد زمن وكيفية اللجوء إلى تقرير الحالة الاستثنائية .

- **شروط شكلية** : استشارة المجلس الدستوري والاستماع لمجلس الأمن ومجلس الوزراء ورئيس الحكومة واجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبا .

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 89 أورد شروطا شكلية أكثر وضوحا من دستور 1976 ، و تتمثل في اشترط استشارة المجلس الدستوري .

حالة الحرب : **نظمت المواد 89-90-91 من دستور 89 حالة الحرب وهي الحالة الحاسمة التي تكون اشد من الحالة الاستثنائية وهي وقوع الحرب فعلا وفي هذه الحالة يُوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات حيث تنص المادة 90 على ما يلي " ((يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الدولة جميع السلطات)) ويقوم بتوجيه خطاب للأمة يُعلمها فيه بما هو كائن وما هو مُقدم عليه ، وقد اشترط الدستور لهذه الحالة:**

- **شروط موضوعية** : وهي وقوع العدوان أو وشوك الوقوع كإظهار المناورات العسكرية من قبل العدو .

- **الشروط الشكلية** : ويتمثل في اجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبا والاستماع للمجلس الأعلى للأمن واجتماع مجلس الوزراء لمناقشة الوضع

والجدير بالذكر أن دستور 89 الذي اقر التعددية الحزبية والفصل بين السلطات اشترط إبداء المجلس الدستوري رأيه حول اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني.[1]

المطلب الثاني : الحكومة ((تشكيلها ــ مهام طاقمها ــ طرق إنهائها))

أولا: تشكيل الحكومة ومهامها[2]

1- تشكيل الحكومة :

إن التاريخ السياسي للحكومة عبر أصقاع العالم ينم عن وجود تباين واختلاف الحكومات الموجودة فعلا كأجهزة تنفيذية للدول فهناك في الحكومات من يتم تعيينها بواسطة رئيس الدولة دون تدخل البرلمان وتشرع في ممارسة مهامها دون انتظار موافقة البرلمان وهناك من الحكومات من يسند اختيارها إلى البرلمان ، وأيا كان الأمر فالحكومة تمتاز وتتمتع دستوريا بسلطات وصلاحيات وهذا لا يعني ضرورة استقلالها الكامل عن رئيس الدولة ، وبالرجوع للتسميات التي اعتمدت في النظام السياسي الجزائري ، نجدها مختلفة فقد جاءت العبارة متراوحة بين الوزير الأول في عهد بن بلة المستمد من الدستور 1946 الفرنسي ورئيس الحكومة في المادة 5/74 ، ودستور 1989 (يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه) وقد أسند الدستور هذه المهمة إلى رئيس الجمهورية فهو متمتع بالحرية المطلقة في اختيار رئيس الحكومة وإن كان عليه مراعاة جملة من الشروط والمتطلبات وتفادي الصدام مع البرلمان ، والحق أن رئيس الجمهورية غير ملزم باختيار رئيس الحكومة من الكتلة البرلمانية ذات الأغلبية ، إلا أن ذلك كما أشرنا أنفا يجنبه شر التصادم مع البرلمان وعليه كسب وده والشروط المتوفاة هي :

1) شرط الكفاءة : أي أن رئـــيس الجمهورية عليه في اختياره اعتماد مقياس الكفاءة السياسية والعلمية والخبرة الواسعة خصوصا وأن المجتمع وصل إلى أطوار متقدمة و لم تعد الكفاءة حكرا على الشهادات التعليمية .

2) شرط السمعة : وهي على كل حال شرط مهم ومكمل لشرط الكفاءة إذ لا يتصور مجال أن يختار رئيس الجمهورية شخصا غير معروف وغير مقبول عند الأغلبية السياسية وأن يكون في الوجهة القانونية غير متابع وأن يكون ذا برنامج سياسي مقبول ومنطقي .

3) شرط الانتماء السياسي : لا يعتمد رئيس الجمهورية في الغالب عنصر الانتماء أي أنه غير ملزم باختيار تيار سياسي دون الآخر إلا إذا أراد هو ذلك أو من باب منطق سياسة الأغلبية ، ويجوز لرئيس الحكومة أن يكون جامعا بين التناقضات السياسية .

4) شرط التأييد : في حالة اختيار رئيس الحكومة وتعيينه لابد من تأييده من قبل البرلمان والتأييد هنا يظهر في موافقة هذا الأخير على برنامج الحكومة المقدم .

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

[2] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

اختيار الوزراء :

تنص المادة 75 من دستور 89 على ((يقوم رئيس الحكومة بتعيين أعضاء الحكومة الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذين يعينهم)) وللبرلمان في هذه الحالة حرية قبول الحكومة أو رفضها ، وذلك من خلال الموافقة على الطاقم الوزاري أو الاعتراض عليه ، ويظهر ذلك من خلال الموافقة على البرنامج ورفضه ، أما رئيس الجمهورية فله حرية الاختيار كذلك .

2- مهام الحكومة وصلاحياتها :

لرئيس الحكومة صلاحيات ومهام مخولة دستوريا فهي فردية وجماعية

أ) **الفردية** : باعتبار الشخص الثاني في السلطة التنفيذية فإن علاقته مباشرة مع رئيس الجمهورية والبرلمان كذلك ، فالدستور خول له :

1) تنفيذ وتنسيق برنامج الحكومة .
2) رئاسة مجلس الحكومة ، كما نصت عليه المادة 02/81 .
3) السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات المادة 03/81
4) يوقع المراسيم التنفيذية .
5) التعيين في الوظائف السامية لدولة .
6) دعوة المجلس الوطني للانعقاد .

ب) **الجماعية** : المبادرة بمشاريع القوانين بتدخل م.ش.و .

برنامج الحكومة : مشاركة رئيس الجمهورية من خلال مجلس الوزراء واستشارته مع بعض الأمور كحالة الحصار والحرب والطوارئ وحل المجلس الشعبي الوطني ، وإجراء انتخابات مسبقة .

ثانيا: كيفية إنهاء مهام الحكومة

للحديث عن مهام الحكومة وطرق إنهائها تجدر الإشارة إلى أن الحكومة وطاقمها يجوز لها التخلي عن مهامها من خلال تدخل رئيس الجمهورية أو معارضة البرلمان على النحو التالي[1] :

1- إرادية :

يمكن لرئيس الحكومة التخلي عن مهامه لعجزه أو مرضه أو أي مانع طبيعي أو باستقالته حيث يجوز له أن يستقيل وينهي مهامه كما حصل مع "مرباح" أو لضغط من قبل المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الجمهورية .

2- وجوبية :

يتم إنهاء مهام الحكومة من خلال تدخل رئيس الجمهورية أو رفض برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو سحب الثقة من طرف هذا الأخير .

ـــ ترشح رئيس الحكومة للرئاسيات .

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

ـــ طلب منح الثقة ورفضها من طرف المجلس الشعبي الوطني .

وعلى العموم فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 لم يبين كيفية إنهاء مهام رئيس الحكومة بل أسنده إلى رئيس الجمهورية .

المبحث الرابع: السلطة التشريعية في ظل دستور 1989

المطلب الأول: تشكيل المجلس الشعبي الوطني وتنظيمه[1]

المجلس الشعبي الوطني ينتخب لمدة 05 سنوات بصفة مباشرة وعلنية.

المادة 86 من قانون الانتخابات القانون 89/13 نصت أن يشترط الترشح في م.ش.و:

- أن يكون بالغ سنن 30 عام.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية (لم يذكر جنسية أصلية).
- أن تكون تحت اسم سياسي أو باسم إتلاف حزبي أو قائمة حرة ، وإذا لم يكن تحت حزب سياسي يجب أن يكون لديه 10% من التوقيعات 10 دوائر أو 500 توقيع من ناخبي دائرته.

طريقة تحديد نتيجة 89 اعتمد على أسلوبي نظام الأغلبية ونظام الاقتراع النسبي مع تفضيل الأغلبية ، بينما تقييم المقاعد جاء وفق ما جاء في المادة 69 من القانون 89/13 وهناك استثناء بالنسبة للدوائر التي تكون فيها مقعد واحد وبالتالي هنا نظام الأغلبية .

ومنه المشرع الجزائري جمع ما بين النظامين الأغلبية والتمثيل النسبي مع تفضيل نظام الأغلبية.

المادة 62 تنص على ما يلي:

حالة 1: إذا حصلت القائمة على الأغلبية المطلقة في الأصوات المعبر عنها تأخذ كل المقاعد.

حالة 2: في حالة عدم حصول أي أغلبية مطلقة فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تأخذ 50% مقعد +1 .

حالة 3: توزع جميع المقاعد التي تتحصل على 10% من الأصوات وبالتالي الذي لا يحصل على 10% يقصى من السباق.

حالات عدم قابلية الترشح:

- له حقوق المدنية والسياسية.
- لا يوجد حالات فقدان الأهلية.
- أن لا يكون له حق الحبس في الجنايات والجنح.
- الذين لهم سلوك مخالف للثورة.
- الذين أشهر إفلاسهم و لم يتم رد لهم الاعتبار.
- المجوزين والمحجوز عليهم.

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

- المادة 85 من قانون 13/98 هناك موظفون لا يستطيعون الترشح إلا بعد سنة في دائرتهم وهم الولاة، رؤساء الدوائر، كتاب الدوائر، أعضاء المجالس الولائية التنفيذية، القضاة، أعضاء الجيش الشعبي الوطني، موظفو الأمن، محاسبو الولاية، رؤساء المصالح الولائية. وهذا لمنعهم من استغلال السلطة لأغراض شخصية.

حالات التنافي مع التمثيل:

- النيابة مع المجلس الشعبي الوطني تتنافى وتتعارض مع ممارسة الوظائف والأعمال المأجورة. يجب على النائب الذي لا يترك الوظيفة يعتبر مستقيلا نيابيا.
- النائب يفقد صفته النيابية إذا عين وزيرا أو العضوية في المجلس الدستوري .

ومن الامتيازات للنائب:

– الحصانة النيابية: تمكن النائب من ممارسة مهامه دون ضغوطات مادية أو معنوية ومتابعات قضائية .

– اللامسؤولية: عدم رفع داوى قضائية مدنية أو جزائية عليه بسبب الأقوال أو الأفعال التي يمارسها بممارسة مهامه النيابية.

– الحرمة الشخصية: عدم منع ممارسة النائب من مهامه إلا إذا رفعها عنه لممارسة حقوق أخرى أو ترفع عنه الحصانة من زملاءه البرلمان بالأغلبية المطلقة.

حالات انتهاء الصفة النيابية:

- وجوده في إحدى الحالات التي تتعارض مع التمثيل.
- في حالت تعارض مع عارض من عوارض الأهلية.
- في حالت حل البرلمان.
- في حالت العجز أو الإقصاء.
- في حالت انتهاء العهدة النيابية.
- في حالت الموت.

تنظيم المجلس الشعبي الوطني:

يقوم على أربعة هياكل هي:

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني، 2-مكتب م.ش.و، 3-إجماع الرؤساء م.ش.و 4-اللجان الدائمة.

المطلب الثاني: الوظيفة الرقابية في المجلس الشعبي الوطني

أولا: أدوات الرقابة المباشرة[1]

1- اللائحة: هو حق دستوري للنواب وبقوة القانون (قانون النظام الداخلي لـــ م.ش.و)، هذا الحق يمكنهم من مراقبة نشاط الحكومة دوريا ولكن اختيار اللائحة حدد له شروط:

- أن تودع اللوائح خلال 48 ساعة الموالية لاختتام مناقشة السياسة العامة.

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

- أن تودع اللوائح من 20 نائب على الأقل.
- أن لا يوقع النائب على أكثر من لائحة واحدة.
- قبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حول موضوع اللائحة والمتدخلون هم: أعضاء الحكومة، مندوب، راغب يرغب في التدخل لمعارضة لائحة.

لكن إذا تعددت اقتراح اللوائح تعرض إلى م.ش.و للتصديق عليها من طرف المجلس ويتم ترتيبها زمنيا ومناقشتها وأول لائحة بالترتيب الزمني أحذت الأغلبية تقبل مباشرة.

2- ملتمس الرقابة: هو الإجراء الثاني الذي يقوم به النواب وليس له علاقة باللائحة ويلجأ إليها مباشرة بعد انتهاء مناقشة الحكومة .

ومن شروط ملتمس الرقابة هي:

- على إثر تقديم الحكومة عرض ومناقشة السياسة العامة للدولة.
- أن يكون الاقتراح مقدم من كرف 1/7 النواب.
- أن النائب لا يحق له حق التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة واحدة.
- لا يحق التناول الكلمة سوى أطراف محددة (الحومة مندوب عن النواب، عارض يرغب في التدخل).
- أن لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام .
- يجب أن يصوت عليه 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني.

3- التصويت بالثقة: هناك إجراء آخر تدعم به الحكومة أما المعارضة وأمام رئيس الجمهورية وهذه الآلية تتعلق بمسألة الثقة، فإذا صوت المجلس ش.و بالأغلبية وافقوها فإن الحكومة تعزز موقفها.

ثانيا: أدوات الرقابة غير المباشرة[1]

1- الاستجواب: هو وسيلة دستورية تمكن النواب من توضيح إحدى قضايا الساعة تمكنهم من التأثير على قرارات الحكومة ومن شروط الاستجواب:

- أن يكون استجواب واحد يساوي قضية واحدة.
- أن يوقع الاستجواب 10 نواب.
- أن يودع الاستجواب لدى مكتب م.ش.و
- أن يبلع إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس.
- أن يعلق الاستجواب.
- أن يوزع الاستجواب.

وهناك إجراءات وضعها النظام الداخلي وهي:

[1] - أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

- يحدد مكتب المجلس الجلسة التي تناقش خلال 15 سوم على الأكثر أو اتفاق ما بين الحكومة ما بين الدورات.
- يقدم صاحب الاستجواب عرض حول موضوع الاستجواب.
- رد ممثل رئيس الحكومة.
- فتح مناقشة، هذه المناقشة تكون من لائحة 10 نواب وأعضائها من بين مقترحي اللائحة.

2- لجان التحقيق:

3- الأسئلة: وهي أسئلة شفوية وأسئلة كتابية والإجابة تكون شفوية وكتابية بالترتيب .

نظام الحكم في دستور 1996

المبحث الأول: ظروف إقرار دستور 1996

المطلب الأول: ظهور المجلس الأعلى للدولة

إن نتائج الدور الأول في الانتخابات التشريعية في : 1991 كشفت عن الوزن السياسي و الاجتماعي لحزب : الجبهة الإسلامية للإنقاذ و كانت كل المؤشرات تشير إلى حصولها على الأغلبية المطلقة إذا اجري دور ثان يعني وجود شرعية في طريقها إلى التشكل و سلوكها السياسي غير مضمون شكل ذلك ضغوطا و مخاوف لدى بعض رجال السلطة و بعض قادة المؤسسات العسكرية بعض الأحزاب ذات التوجه العلماني فكانت بداية رد الفعل غير منتظرة حيث استقال رئيس الجمهورية بعد أن حل المجلس الشعبي الوطني وعوض الثاني بهيئة جديدة المجلس الأعلى للدولة وعوض الثاني بهيئة شبه تشريعية هي المجلس الاستشاري الوطني ثم بعد ذلك المجلس الوطني الانتقالي

أولا: ظروف استقالة رئيس الجمهورية (الرئيس الشاذلي)

تم استغلال وتوظيف حل الوقائع و الأحداث السياسية المتسارعة على الساحة الوطنية لإظهار حالة الاضطراب وعدم الاستقرار السياسي سواء أمام الفاعلين الدوليين الدول الغربية بصفة خاصة وذلك من باب أن وصول إلى السلطة سوف يكون بمثابة قتل الديمقراطية في الجزائر وأداة لخلق عدم الاستقرار في المنطقة وحتى العالم العربي ككل وسعي النظام الدولي الجديد لفرض الاستقرار وتشجيع الديمقراطية لتسهيل الانفتاح من باب الحفاظ على المصالح

لقد حاولت المؤسسة العسكرية مع بعض رجال السلطة في البداية استغلال العدد الكبير للطعون المسجلة التي بلغت 341 طعن تخص 140 مقعد وبرزت تكهنات عن إلغاء المجلس الدستوري لنتائج الانتخابات في دوائر عديدة انتهاء بإلغاء الدور الأول لكن تطورت الأحداث فيما بعد اثبت فشل هذا الرهان كمبرر لإلغاء نتائج الدور الأول أو على الأقل تغيير خارطة النتائج بشكل يسمح بخلق تحالفات جديدة.

أما في المقابل فإن الحزب الإسلامي وتصريحاته الراديكالية كشف عن ما يريدونه بتغيرات فكرية وإجراءات لم تكن مطروحة بصورة علنية مثل النقاب...

والأجواء كانت مشحونة وتم اعتقال رئيس التنفيذي لحزب المنحل وكذلك انعدام القواعد السياسية وازدادت المشاكل من كل الأطراف كل ذلك سمح بتحالف أو تحايل بين السلطة العسكرية وبعض رجال السلطة وبالتالي اللجوء إلى إقصاء الآخرين عن طريق : استغلال استقالة رئيس الجمهورية أو إقالة رئيس الجمهورية واستغلال النتيجة.[1]

ثانيا: الفراغ الدستوري وإنشاء المجلس الأعلى للدولة:

أدت استقالة رئيس الجمهورية **الشاذلي بن جديد** إلى تأكيد قوة المؤسسة العسكرية وعمق نفوذها في السلطة مقابل تراجع مكاسب الجبهة الجبة الإسلامية للإنقاذ كما أن هذه الاستقالة خلقت وضعا جديدا صعبا لأنه قد حل

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

المجلس الشعبي الوطني في :1992/01/04 قبل استقالة رئيس الجمهورية في 1992/01/11 وهو الأمر لم يفصح عنه ولم يقم استشارة رئيس م.ش.و المادة 120من الدستور (89) مما انجر عنه فراق دستوري ورفض رئيس المجلس الدستوري تارك المجال للجيش الشعبي الوطني الحكومة السلطة القضائية القيام بمهمة الصهر على ديمومة الدولة وتم استدعاء المجلس الأعلى للأمن حسب المادة 162من الدستور وبما انه كان لزاما التحرك بسرعة لاحتواء الوضع فوجد المؤسسة العسكرية نفسها أمام اختياري وهذا ما أكده اللواء **خالد نزار**

- إما فرض حالة استثنائية واستلام من طرف الجيش
- أو التفكير في قيادة جماعية ذات أغلبية مدنية لفترة انتقالية

وقد تم الأخذ بالخيار الثاني الذي تم انتهاجه بتأسيس المجلس الأعلى للدولة وتولى رئاسته **محمد بوضياف** الذي أسندت له مهام الرئيس المستقيل مع كافة الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية والأعضاء خالد نزار .علي هارون .علي كافي .تجاني هدام وبذالك اكتملت تشكيلة المجلس الأعلى للدولة على الرغم من انه قرار غير دستوري حتميته الظروف التي كانت سائدة إذ من غير الممكن أن تنشا سلطة دني(للمجلس الأعلى للأمن) هيئة أعلى منها (المجلس الأعلى للدولة).[1]

المطلب الثاني : محاولة المجلس الأعلى للدولة حل الأزمة السياسية

عمل المجلس الأعلى للدولة إلى استعادة هيبة الدولة وتم إقصاء كل من له علاقة بالعنف.

أولا: مرحلة الرئيس محمد بوضياف

كما هو معروف فإن محمد بوضياف كان خارج الوطن أكثر من 30 سنة وأن اختياره لتولي منصب رئاسة المجلس الأعلى للدولة كان مجرد وسيلة للعب على وتيرة المشروعية التاريخية والثورية وكذلك كونه لم يكن متورطا في تسيير البلاد في أي مرحلة من المراحل وأنه كان جاهلا للواقع المعاش في الجزائر وهو ما أثبتته قصر مدة توليه الحكم التي لم تدم أكثر من خمسة أشهر وقد اتبع بوضياف لإخراج البلاد من الأزمة سياسة ذات بعدين :

أولا : استعادة هيبة الدولة واسترجاع السلم وأمن المدني وذلك بالاعتماد على القوة أي اليد الحديدية من أجل القضاء على أسباب التوتر خاصة بعد إعلان حالة الطوارئ ضد الجبهة الإسلامية للإنقاذ وقد تجسدت فعلا من خلال اعتقال العديد من قادة الحزب ليأتي بعده في الرابع مارس 1992 حل الحزب رسميا من طرف الغرفة الإدارية بناءا على دوى قضائية واستعجاليه وأيدته المحكمة العليا في 1992/04/29 وعوضت البلديات والدوائر بمجالس معينة من الإدارة.

ثانيا : استمرارية النهج الديمقراطي وبناء قاعدة اجتماعية بمساندة المجلس الأعلى للدولة على الرغم من اقتناع بوضياف بهذه الفكرة كونه فرض نفسه على الشعب الجزائري ويتجلى ذلك من خلال تنصيب المجلس الوطني الاستشاري في 1992/06/08 خلال خطاب ألقه على الشعب بشعاره المشهور "**الجزائر أولا وقبل كل شيء**" بكل مقوماتها

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

فالأمر يظهر كأنه محاولة لرسم خريطة سياسية جديدة تخضع لنظام جديد من أجل رسم نظام ديمقراطي الهدف منه هو الوحدة الوطنية.

ثانيا: مرحلة الرئيس علي كافي

النظام الرئاسي لم يجد إلا أصحاب المشروعية الثورية حيث كان قائد الولاية الثانية وعدم تسييره في قيادات المرحلة السابقة وموقعه كأمين للمنظمة العامة للمجاهدين، وبالتالي الفرق بين المرحلة السابقة يكمن في :

- طريقة حل الأزمة السياسية.
- استمر في التوجه إلى الحل الأمني على الحل السياسي.
- إقامة المحاكم العسكرية.
- تتمة العمل بحالة الطوارئ.

أما بالنسبة للحوار:

- محاولة الحصول إلى حد أدنى للحل السياسي يسمح للوصول إلى مصالحة وطنية تاريخية.
- عدم نية أي عضو من المجلس الأعلى للدولة الترشح في الانتخابات الرئاسية.
- الحوار كان حوار ثنائي وتم إقصاء كل من يساند العنف.

ندوة الوفاق الوطني واستمرار المرحلة الانتقالية:

على الرغم من هذا إلا أن الوضع يزداد تدهورا مما أجبر القيادة على التفكير في سياسة المشروع السياسي يحقق حد أدنى من الإجماع لهذا الغرض تم التفكير في ندوة الوفاق الوطني لتحقيق ما عجز عنه أسلوب القوة والحوار ويذلك تم إنشاء لجنة وطنية للحوار في 1993/10/13 حدد لها مدة شهرين من انتهاء مهامها تزامنا مع نهاية عهدت المجلس الأعلى للدولة إلا إنها لم تنجح في عملها مما تدخل المجلس الأعلى للأمن ممددا صلاحيات المجلس الأعلى للدولة إلى غاية 1994/01/31 وحددت تاريخ الندوة في أواخر جانفي 1994 للاتفاق على صيغة المرحلة الانتقالية مدتها ثلاث سنوات بشكل أرضية للإجماع الوطني بانتظار الأمور إلى سابق عهدها .

انتهت هذه الندوة بمصادقة الحاضرين و لم تفصل في مسألة رئيس الدولة وبالتالي كلف بها المجلس الأعلى للأمن وبالتالي كان تعيين وزير الدفاع **الأمين زروال** كمرحلة انتقالية مدتها ثلاثة سنوات.

تنظيم السلطات العمومية في المرحلة الانتقالية:

هناك ثلاثة هيئات:

- رئيس الدولة : له نفس صلاحيات رئيس الدولة في دستور 1989.
- رئيس الحكومة: له نفس صلاحيات رئيس الدولة في دستور 1989.
- المجلس الوطني الانتقالي: مهمته الأولى الصهر على تطبيق اللوائح وممارسة الأوامر التشريعية بمبادرة من الحكومة. المجلس يتكون من 200 عضو يمثلون الإدارة والأحزاب والجمعيات والمنظمات وبعض الشخصيات الوطنية وتم تزكيته من طرف ندوة الوفاق الوطني.

بالرغم من كل المحاولات التي قام بها المجلس الأعلى للدولة فبقيت الأزمة كما هي عليه، كذلك الاتصال بالحزب المنحل في السجن لم تحل الأزمة وبتالي عملوا على إجراء خطوات أخرى وهي:

- كانت البداية بإجراء انتخابات رئاسية في نوفمبر 1995.
- تم إقرار تعديل الدستور بحجة سد ثغرات دستور 1989.
- جاءت في 5 جوان 1997 الانتخابات التشريعية.
- جاءت في 23 أكتوبر 1997 الانتخابات المحلية .

المطلب الثالث: التغيرات والتعديلات الجديدة التي جاء بها دستور 1996

أثبتت المشاكل التي عولجت في 1992 أن الدستور لم يساعد على سد الثغرات وتبين أن النظام القانوني والدستوري الذي وضع في تنظيم المرحلة الانتقالية : فهو لم يكن كافيا، ولم يكن مناسبا لجوانب أخر، ولم يكن قادر لتفادي الانحرافات الخطيرة وبالتالي كان لابد من مراجعة دستور 1989 وتصحيح التناقضات خاصة على مستوى السلطات.

س: هل فعلا أن هذه التعديلات مكنت من إيجاد التوازن المفقود بين السلطات[1]:

لا يمكن أن نتحدث على دستور 1996 ولكن تعديل وهذا نظرا:

– لما ورد في مذكرة الحوار الوطني الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1995 حيث كان في آخره أي آخر مادة تقول: يجب التذكير بأن التعديلات المطروحة لا تمس بأي شكل المساس بالدستور ولكن توسيع على التنظيم بين السلطات واستكمال الطرق الديمقراطية.

– والدليل الثاني وهو : الجريدة الرسمية للجمهورية والنسخة الأصلية في العدد 61 تقول نص تعديل الدستور وكذلك التعديلات والإضافات عن دستور 1989.

وقد تم اقتراح 8 مجموعات أساسية من التعديل:

- محتوى الدباجة.
- المبادئ الأساسية لممارسة التعددية الديمقراطية.
- السلطة الجمهورية.
- تنظيم السلطة التنفيذية.
- تنظيم السلطة التشريعية.
- تنظيم السلطة القضائية.
- تنظيم مختلف المجالس.
- أحكام أخرى مختلفة.

[1] – أحمد طعيبة ، محاضرة، مرجع سابق

القانـــــون الدستـــــــوري

أولا: التعديلات على السلطة التنفيذية

– **المادة 73** كانت قبل التعديل **الماة70** حيث أضافت شروط جديدة لانتخاب رئيس الجمهورية:

- تمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية.
- إثبات الجنسية الجزائرية للزوجة.
- إثبات المشاركة في الثورة التحريرية قبل جويلية 1948.
- أن يقدم تصريح علني عن ممتلكاته ينشر في الجريدة الرسمية.
- ترك المجال إلى إضافة شروط أخرى عن طريق القانون.

– **المادة 74** أول مرة يتم تحديد مدة الرئاسة لعهدتين .

– **المادة 78** حددت لنا بوضوح الوظائف التي يعينها رئيس الجمهورية.

– **المادة 80** الحكومة تقدم عرض لمجلس الأمة، ويمكن لمجلس الأمة أن يقدم لائحة .

– **المادة 85** سابقا 81 تم إضافة صلاحية جديدة هي أن رئيس الحكومة يسهر على سير الإدارة العامة.

– **المادة 88** تتعلق بقضية الشغور فقرة 2،1، فقرة 4، 5، 6

* الفقرة1: يجتمع البرلمان بغرفتيه ويثبتون المانع لرئيس الجمهورية بمرض خطير بأغلبية 2/3 ويقود بالنيابة رئاسة الدولة بمجلس رئيس الأمة مدة 45 يوم.

* الفقرة2: في حالت استمرار المانع أي بعد 45 يوم في هذه الحالة يعين شغور بالاستقالة وجوبا.

* الفقرتين3، 4: في حالت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ... تبلغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان ويتولى هنا رئيس مجلس الأمة رئيس الدولة في مدة أقصاها 60 يوما.

* فقرة 8: إذا اقترنت استقالة إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان وبالتالي يثبت بالإجماع شغور الرئيس ووجود مانع يتولى رئيس المجلس الدستوري الرئاسة.

– **المادة 89** : في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو من يمارس مهام رئاسة الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس الجمهورية .

– المادة 91: أضافت رئيس مجلس الأمة إلى قائمة الأشخاص الذين يستشيرهم رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الطوارئ و لحصار .و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنفذ بغرفتيه المجتمعتين معا .

– **المادة 92** : يحدد تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي .

– **المادة93**: أضافت استشارة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني . يجتمع البرلمان وجوبا .

– **المادة 94** : وضحت الإجراءات الواجب إتباعها عند ما يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة

– **المادة 95**: إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب .

القانـــون الدستـــوري

– **المادة 124**: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفة البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها كما انه تعد الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغيا كما انه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في الحالات الاستثنائية .

ثانيا: التعديلات على السلطة التشريعية

– **المادة 100**: أصبحت السلطة التشريعية تتكون من برلمان يتكون من غرفتين، وجاء التعديل بـــ:

- مضاعف التمثيل الوطني من أعضاء المجالس المحلية.
- ضم كفاءات وشخصيات وطنية.
- ضمان مسار تشريعي أفضل.
- ضمان استقرار مؤسسات الدولة.

لكن ما هو الهدف غير المعلن للغرفة الثانية: الغرفة الثانية بمثابة حصن تمكن السلطة التنفيذية من توقيف أي حركة غير مرغوب فيها في البرلمان .

– **المادة 101**: تعيين في مجلس الأمة ثلث الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية و لم يضع أي شروط سوى السن 40 سنة.

– **المادة 102**: أضافت مدة مجلس الأمة بـــ 6 سنوات وتجدد بالنصف كل 3 سنوات.

– **المادة 118**: حددت مدة كل دورة ب: 04 أشهر على الأقل .

– **المادة 119** الفقرة 03 : أضافت حكما جديدا هو أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني .

– **المادة 120**: أكدت على ضرورة أن كل قانون أو مشروع أن يكون موضوع مناقشة من المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة.

المدة 75 يوم في حالت عدم مصادقة البرلمان في 75 يوم يصدر رئيس الجمهورية بموجب أمر له قوة القانون **(راجع الأمر 02/99)**

– **المادة 122** : أضافت مجالات جديدة يشرع فيها البرلمان بقوانين من بينها : نظام السجون، نظام الملكية، نظام إصدار النقود ، البحث العلمي، ممارسة الحق النقابي، التهيئة العمرانية ،النظام العقاري ، الضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للوظيف العمومي ، لقواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة – قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع .

– **المادة 23**: تتكلم عن نوع جديد هي القوانين العضوية .

– **المادة 131**: تتكلم عن أنواع المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية وبالتالي يجب موافقة 2/3 البرلمان.

ثالثا: التعديلات على السلطة القضائية

– **المادة 152**: الفقرات 2، 3، 4 بموجب هذه المادة تم إقرار لأول مرة ازدواجية القضاء (القضاء العادي، القضاء الإداري) . حيث المحكمة العليا هي أعلى هيئة في القضاء الإداري أما مجلس الدولة هي أعلى هيأة في القضاء العادي.

والفقرة 4: تتكلم عن تأسيس محكمة التنازع.

– **المادة 158**: تأسيس محكمة عليا للدولة (تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة)

رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى لكن الإجابة ما هي الخيانة فهي مجهولة في الدستور.

رابعا: تعديلات مختلفة

تعديلات تتعلق بالديباجة، وتعديلات تتعلق بمبادئ ممارسة الديمقراطية ونبذ العنف بكل أشكاله وتعديلات تتكلم عن عدم تحيز الإدارة، وتعديلات أخرى ذات طابع اقتصادي .

نموذج عن بحوث الأعمال الموجهة

بحث السداسي الثاني بعنوان: **التعديل الدستوري سنة 1996 مقارنة مع دستور1989 وأهم التعديلات الجديدة.**

بحث مقدم من طرف الطلبة: **مجيدي فتحي، بن غربي سليمان، دين ميلود، زيان مصطفى**

تحت إشراف أستاذ الأعمال الموجهة: **الدكتور داود بن إبراهيم**

مقدمة:

منذ سنة 1991 والجزائر تمر بظروف صعبة ناجمة عن أزمة سياسية ناتجة عن إلغاء نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 بالإضافة إلى حل المجلس الشعبي في 1992/01/04 والغموض الذي دار حول استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد في 1992/01/11 وبالتالي ظهور الفراغ الدستوري مما أدى إلى تأسيس المجلس الأعلى للدولة وتولي رئاسته محمد بوضياف (وهو عمل غير دستوري إذ من غير الممكن أن تنشأ سلطة دنى "المجلس الأعلى للأمن" هيئة أعلى منها "المجلس الأعلى للدولة") لكن حتمية الظروف أدت إلى ذلك.

وعمل الرئيس محمد بوضياف على استعادة هيبة الدولة واستمرار النهج الديمقراطي لكن بعد اغتياله تم الإجماع على تولي علي كافي الرئاسة ليسلك سلوك محمد بوضياف من باب الوصول إلى حد أدنى من الإجماع السياسي يسمح بالوصول إلى تحقيق مصالحة وطنية وتاريخية.

وتم التمديد لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة إلى 1994/01/31 وتم الاتفاق على صيغة المرحلة الانتقالية مدتها ثلاث سنوات لتشكيل أرضية للإجماع الوطني، وتم إجراء أول انتخابات رئاسية تعددية سنة 1995 شارك فيها أربعة مترشحين (الأمين زروال، محفوظ نحناح، سعيد سعدي، نور الدين بوكروح) فاز بها الأمين زروال.

وتم انعقاد ندوة الوفاق الوطني في 14-15سبتمبر1996 واقترحت رزنامة من أجل التكفل بمختلف المواعد الانتخابية بما فيها مراجعة الدستور قبل نهاية 1996.

كل هذه الظروف أدت بالتعجيل بظهور دستور جديد كما يسميه البعض أو بتعديل دستوري كما يسميه البعض الآخر وهو الأصح.

فأصحاب الرأي الأول أنه دستور جديد وهذا نظر لعدد المواد التي عدلت في سنة 1996 أكثر من دستور 1989.

أما أصحاب الرأي الثاني يرون أنه تعديل دستوري وهذا نظر للأدلة التالية:

- فالدليل الأول وهو لما ورد في مذكرة الحوار الوطني الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1995 حيث كان في آخره أي آخر مادة تقول ((يجب التذكير بأن التعديلات المطروحة لا تمس بأي شكل المساس بالدستور ولكن توسيع على التنظيم بين السلطات واستكمال الطرق الديمقراطية)).
- والدليل الثاني هو صيغة الاستفتاء التي طرحت على الشعب في الأوراق الانتخابية جاءت بصيغة تعديل الدستور.

- والدليل الثالث وهو القاطع هو ما ورد في الجريدة الرسمية للجمهورية والنسخة الأصلية في العدد 61 تقول نص تعديل الدستور وكذلك التعديلات والإضافات عن دستور 1989.

ومما سبق كره نطرح السؤال التالي:

فما هي الأسباب التي أدت إلى تعديل دستور 1989 وما هي أهم التعديلات التي أتى بها؟.

ولتسهيل دراسة هذا الموضوع تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين هما :

- **المبحث الأول: التعديلات التي جاءت في دستور 1996 مقارنة مع دستور 1989**
- **المبحث الثاني: أهم التعديلات التي جاء بها دستور 1996**

المبحث الأول: التعديلات التي جاءت في دستور 1996 مقارنة مع دستور 1989

المطلب الأول: أسباب تعديل دستور 1989 (أسباب التعديل الدستوري)

من بين الأسباب الرئيسية لإعادة النظر في دستور 1989 نذكر ما يلي:

أولا: عدم استجابته لبعض الأوضاع العملية المتعلقة باستقرار السلطات وديمومة الدولة، وهكذا فقد أثبتت الأزمة المؤسساتية في جانفي 1992 محدودية الدستور من خلال غياب معالجة مناسبة لحالة اقتران رئيس الجمهورية وشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، لكن المشكلة هنا أن إعلان الحل لهذه المؤسسة لم يتم بالشكل المطلوب قانونا، ولم يصدر إلى يومنا هذا أي قرار في الجريدة الرسمية يثبت ذلك الإعلان السياسي المتضمن في رسالة الاستقالة التي عرضها الرئيس الشاذلي بن جديد أمام المجلس الدستوري..

وإذا كانت المادة 84 من دستور 1989 قد أهملت حالة الاقتران بين الاستقالة وحل المجلس واقتصرت في فقرتها ما قبل الأخيرة على اقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله وهي ثغرة أساسية وآثارها غير محمودة على النظام المؤسساتي وكان لابد من معالجتها. وفعلا تدارك الأمر في دستور 1996 بإدراج حل دستوري حالة اقتران استقالة الرئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان طبقا للمادة 88 من الدستور الحالي.

ثانيا: إن دستور 1989 قد سبقته أحداث وظروف استثنائية ناجمة عن تحديات سياسية واقتصادية واجتماعية ولدتها أزمة أكتوبر 1988، ومع ضعف السلطة وجدت البلاد نفسها في مواجهة مباشرة مع حساسيات فجرت الحزب الواحد، وكان لابد من السماح للقوى السياسية والاجتماعية أن تنظم نفسها في صورة جمعيات ذات طابع سياسي أقرها دستور 1989 في المادة 40 التي تنص على أن "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية، واستغلال البلاد، وسيادة الشعب".

و لم ينص الدستور صراحة على إنشاء الأحزاب السياسية وبقي الحزب الوحيد الذي يحمل هذه التسمية هو حزب جبهة التحرير الوطني، وتحولت الجمعيات إلى جمعيات ذات طابع سياسي، وهكذا تبين أن الطابع القانوني والتنظيمي الذي كان قد وضع لتنظيم مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية لم يكن كافيا ولا قادرا على درء الانحرافات الخطيرة والمضرة بالمجتمع، فعلى الرغم من أن قانون الجمعيات السياسية يحضر تأسيس تلك الجمعيات على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو مهني أو جهوي، فإن النص لم يحترم من حيث الممارسة وكان واجب التنصيص على أن الممارسة السياسية تقتصر على الأحزاب وأن الحماية الدستورية لتلك المبادئ واجبة حتى تمكن سلطات الرقابة من القيام بواجبها لاسيما رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور.

وهكذا وردت المعالجة في المادة 42 من الدستور بتفصيل واضح، وشملت تلك الحماية الإقرار بالنص الصريح عدم جواز الأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على تلك العناصر وإلى عدم استعمال العنف والإكراه مهما كانت طبيعتها أو شكلها.

ثالثا: إن الإصلاح المؤسساتي الذي يمر حتما عبر قنوات الشرعية والديمقراطية يتطلب إعادة النظر ف الآليات القانونية التي لم تعد تستجيب إلى ما تفرضه التعددية السياسية، لاسيما وأن العودة إلى المسار الانتخابي في جميع المستويات أضحى ضرورة ملحة.

ومن ثم فإن الصرح القانوني الذي ينظم مؤسسات الدولة تطلب حينئذ إعادة النظر على ثلاثة أصعدة إنصبت على:

- الدستور؛
- قانون الأحزاب؛
- قانون الانتخابات.

وقد أعلن ذلك رسميا في المذكرة المتعلقة بالحوار الوطني في ماي 1996، وبعد المشاورات المتعددة الأطراف بين رئاسة الجمهورية والجمعيات السياسية والمجتمع المدني بصفة عامة تمت تهيئة الأجواء لندوة الوفاق الوطني التي انعقدت في 14و15 سبتمبر 1996 بنادي الصنوبر.

المطلب الثاني: التعديلات التي مست السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)

إن التعديلات المقترحة لا تمس بأي شكل من الأشكال الدستور نفسه وهذه التعديلات انصبت على محاور أساسية وهي ديباجة والحقوق والحريات والسلطات الثلاثة تنفيذية وتشريعية وقضائية والرقابة والتعديل الدستوري.

أولا : التعديلات التي مست السلطة التنفيذية

إن أهم التعديلات التي يمكن ملاحظتها حول السلطة التنفيذية هو أن:

-المادة 73 من دستور 96 التي تقابلها المادة 70 من دستور 89 حيث نجد أنه أضيفت شروط جديدة لكل من يترشح لرئاسة الجمهورية وتتمثل في تمتعه فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية وإثبات الجنسية الجزائرية لزوجه وأن يثبت مشاركته في ثورة التحرير إذا كان مولودا قبل جويلية 1942 وإن كان مولودا بعد هذا التاريخ عليه الإثبات عدم

تورط أبويه في أعمال ضد الثورة وأن يقدم تصريحا علنيا بممتلكاته العقارية والمنقولة الداخلية والخارجية إضافة إلى شروط أخرى يحددها القانون.

– والمادة 74 من دستور 96 تقابلها 71 من دستور 89 حددت مدة المهمة الرئاسية بخمس سنوات ويمكن انتخاب الرئيس مرة واحدة .

– المادة 78 من دستور 96 تقابلها المادة 74 من الدستور 89 التي تحدد الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية سواء الوظائف المدنية أو العسكرية والتعيينات التي تتم في مجلس الوزراء وأضافت الوظائف التالية رئيس مجلس الدولة الأمين العام للحكومة محافظ بنك الجزائر القضاة، مسؤول أجهزة الأمن، الولاة.

– المادة 80 د 96 تقابلها المادة 80 د 89 في الفقرة 07: يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة .

– المادة 85 د 96 تقابلها المادة 81 د 89 هذه المادة أضافت صلاحية جديدة لرئيس الحكومة و هي السهر على حسن سير الإدارة العمومية .

– المادة 88 د 96 تقابلها المادة 84 د 89

- الفقرة 02 في حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية : يعلن البرلمان المنفذ بغرفتيه المجتمعتين معا , ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي 3/2 أعضائه و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة و أربعون 45 يوما , رئيس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة : 90 من الدستور .
- الفقرة 5 و 6 : في حالة استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية : تبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا .
- يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية .
- الفقرة 08 : و إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشعور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان , يجتمع المجلس الدستوري وجوبا , و يثبت بالإجماع الشعور النهائي لرئاسة الجمهورية و حصول المانع لرئيس الأمة في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة .يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبنية أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة و في المادة : 90 من الدستور , و لا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية .

– المادة : 89 د 96 الجديدة : في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو من يمارس مهام رئاسة الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن انتخاب رئيس الجمهورية .

- في هذه الحالة يمدد المجلس الدستوري مهلة إجراء هذه الانتخابات لمدة أقصاها ستون 60 يوما .
- يحدد قانون عضوي كيفيات و شروط تطبيق هذه الأحكام .

– المادة : 91 د 96 تقابلها المادة : 86 د 89 : أضافت رئيس مجلس الأمة إلى قائمة الأشخاص الذين يستشيرهم رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الطوارئ و الحصار .

- و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنفذ بغرفتيه المجتمعتين معا .

- المادة : 92 د 96 جديدة : يحدد تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي .

- المادة : 93 د 96 تقابلها المادة : 87 د 89 : أضافت استشارة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني. يجتمع البرلمان وجوبا .

- المادة : 94 د 96تقابلها المادة : 88 د 89 : وضحت الإجراءات الواجب إتباعها عند ما يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة, حيث يقررها في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلي المجلس الأعلى للآمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة .

- المادة: 95 د 96 تقابلها المادة: 90 د 89 : إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب .

- المادة 124 د 96 جديدة : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفة البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها كما انه تعد الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية كما انه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في الحالات الاستثنائية الواردة في الدستور : م 93 .

ثانيا : التعديلات التي مست السلطة التشريعية :

- المادة : 98 من دستور 96 تقابلها 92 من دستور 89 أصبحت بموجبها السلطة التشريعية و تتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يشكلان البرلمان و هذا من اجل توسيع التمثيل النيابي و ضمان استقرار الدولة .

- المادة: 101 من دستور 96 تقابلها 95 من دستور 89 وضحت كيفية تشكيل مجلس الأمة حيث ينتخب ثلثي الأعضاء من أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية عن طريق الاقتراع السري غير المباشر, و يعين رئيس الجمهورية الثلث الأخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في شتى المجالات , عدد مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف أعضاء مجلس الشعبي الوطني .

- المادة : 192 من دستور 96 تحدد مهمة مجلس الأمة ب: 06 سنوات تجدد تشكيلته بنسبة : 50% كل : 03 سنوات

- المادة: 112 من دستور 96 تقابلها 108 من دستور89 , ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي .

-المادة : 118 من دستور 96 تقابلها 112 من دستور 89 حددت مدة كل دورة ب: 04 أشهر على الأقل .

- المادة : 119 د 96 : 113 د 89 : الفقرة 03 : أضافت حكما جديدا هو أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني .

- المادة : 120 د 96 : جديدة : يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه , تنصب مناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه .

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع ¾ أعضائه .

- في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من اجل اقتراح نصب يتعلق بالأحكام محل الخلاف , تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة , في حالة استمرار الخلاف يسحب النص .
- يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما 75 من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا .يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.
- تحدد الإجراءات اللاخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة: 115 من الدستور المادة: 122 , 96 : م 115 د 89 : أضافت مجالات جديدة يشرع فيها البرلمان بقوانين من بينها : نظام– نظام الملكية– نظام إصدار النقود – البحث العلمي – ممارسة الحق– التهيئة العمرانية– النظام العقاري – الضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للوظيف العمومي – القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني– قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

ثالثا: التعديلات التي مست السلطة القضائية

– **المادة 152**: الفقرات 2، 3، 4 بموجب هذه المادة تم إقرار لأول مرة ازدواجية القضاء (القضاء العادي، القضاء الإداري) . حيث المحكمة العليا هي أعلى هيئة في القضاء الإداري أما مجلس الدولة هي أعلى هيأة في القضاء العادي.

والفقرة 4: تتكلم عن تأسيس محكمة التنازع.

– **المادة 158**: تأسيس محكمة عليا للدولة (تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة)

رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى لكن الإجابة ما هي الخيانة فهي مجهولة في الدستور.

رابعا: تعديلات مختلفة

تعديلات تتعلق بالدباجة، وتعديلات تتعلق بمبادئ ممارسة الديمقراطية ونبذ العنف بكل أشكاله وتعديلات تتكلم عن عدم تحيز الإدارة، وتعديلات أخرى ذات طابع اقتصادي .

المبحث الثاني: أهم التعديلات الجدية التي جاء بها دستور 1996

المطلب الأول: نظام المجلسين (ازدواجية غرفة البرلمان)

حسب المادة 98 من الدستور أصبحت السلطة التشريعية تتكون من برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين.

وأضافت المادة 101 كيفية تشكيل مجلس الأمة، حيث ينتخب ثلثا 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية والمجلس الشعبي الولائي ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.وعدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

أما المادة 102 حددت مدة المجلس الشعبي الوطني لمدة 05سنوات، أما مجلس الأمة بمدة 06سنوات وتجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل 03سنوات.

لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

وأضافت المادة 114 بأن ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس.

ولقد حددت المادة 118 مدة اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل.

أما المادة 119 أضافت أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

والمادة 120 أكدت على ضرورة أن كل قانون أو مشروع أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة.

أما المادة 123 فتكلمت عن القوانين العضوية .

والمادة 124 تكلمت عن أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

المطلب الثاني: تعديلات أخرى

- المادة 88 تتعلق بقضية الشغور: حيث تتناول الفقرة 1، 2 :

إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع يقترح بالإجماع على البرلمان بثبوت هذا المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي 2/3 أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوم رئيس مجلس الأمة.

وفي الفقرة 2: في حالت استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا.

وفي الفقرتين 4، 5: في حالت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

أما في الفقرة الأخيرة وهي التي أدت إلى المشكلة الدستورية في الجزائر سنة 1992 إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور مجلس الأمة لأي سبب كان يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة.

أما بالنسبة للسلطة القضائية ومن أهمها المادة 158: حيث تنص على أن تؤسس محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى وتحاسب رئيس الحكومة عن الجنيات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامهما. لكن حتى الآن لم يصدر أي قانون يوضح تلك الإجراءات وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة.

الخاتمة

وفي الأخير نرى أن الدستور الحالي أحدث بعض التعديلات الجديدة والمهمة خاصة فيما يتعلق في السلطة التشريعية وازدواجية غرفة البرلمان وتحديد الفترة الرئاسية لمدة 05سنوات بعهدتين مما أتاح التداول السلمي على السلطة.

وأخيرا هل يمكن أن نقول أن تعديل الدستور في سنة 1996 عالج كل المشاكل المطروحة في دستور 1989 أم أن هذا التعديل يحتاج إلى تعديل آخر وهذا ما سنراه في أعمال أخرى إنشاء الله.

قائمة المراجع

- دستور 1989.
- دستور 1996.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001
- قانون عضوي رقم 99 – 02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

نموذج عن امتحان السداسي الأول2008/2007
والإجابة النموذجية من طرف الدكتور أحمد طعيبة

س1: أجب عن معاني المصطلحات التالية:

– السيادة في الدولة – مأسسة السلطة – القاعدة الدستورية – اللامركزية السياسية

ج1:

– **السيادة في الدولة:** تعني صاحبة السيادة في الدولة وبالتالي الذي له حق السلطة الآمرة.

– **مأسسة السلطة:** يقصد تحويل السلطة لمؤسسات وليس لأشخاص طبيعيين وبالتالي تفادي شخصنة السلطة.

– **القاعدة الدستورية:** هي قاعدة قانونية تتعلق بشكل الدولة ونظام الحكم والعلاقة بين المؤسسات الممارسة للسلطة واختصاصاتها وحقوق الأفراد وحرياتهم وضمانات ممارساتها وواجباتها.

– **اللامركزية السياسية:** يقصد بها توزيع السلطة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية خاصة لكل ولاية (دويلة) على حدى، وبالتالي توزع مظاهر السيادة الداخلية بين الإتحاد المركزي والدويلات الأعضاء فيه مع ما يترتب على ذلك من تمتع كل ولاية (دويلة) بإستقلال ذاتي في مباشرة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

س2: لماذا لا نجد في دساتير بعض الدول نصوصا ليست دستورية في أصلها؟

ج: تعتمد بعض الدول إلى تضمين دستورها نصوصا ليست دستورية أي لا علاقة لها بالسلطة السياسية في الدولة بهدف أن تستفيد تلك القواعد من حصانة الدستور وثباته وسموه على التشريع العادي مما يجنبها احتمالات تغيير والتبديل بسبب تغير أغلبيات البرلمان.

س3: من خلال الدستور الحالي ما هو موقف النظام الدستوري الجزائري من نظريتي سيادة الأمة وسيادة الشعب؟.

ج3: من خلال الدستور الحالي نلاحظ تأثر نظام الدستوري في الجزائر بالفقه المعاصر الذي يأخذ الدمج بين النظرتين سيادة الشعب وسيادة الأمة وقبل أن نحدد أهم مظاهر الدمج بين النظرتين في الدستور الجزائر لابد من تحديد مضمون كل نظرية.

- نظرية سيادة الأمة : مضمونها أن السيادة ليست للحاكم وإنما للأمة باعتبارها كائن مجرد تختلف عن الأشخاص المكونين له وعليه فإنه لا يمكن تجزئة السيادة بين الأفراد وإنما تبقى ملكا للمجموعة المستقلة التي تمثل وحدة واحدة لا تتجزأ من حيث الأصل "أمة" ولكنها من حيث الممارسة تعهد بها إلى هيئة تستخدمها لصالح الكل.
- نظرية سيادة الشعب : مضمونها أن السيادة مجزأة بالتساوي بين أفراد الشعب السياسي في الدولة وبالتالي كل فرد يمارس السلطة وفقا لهذا الجزء المخصص له من السيادة.

على هذا الأساس ومحاولة التوفيق بين النظرتين فإنه نجد حملة من المظاهر التي تعكس تأثير السلطة التأسيسية المنشأة في الجزائر في فكرة الدمج بين النظرتين وذلك كما يلي:

1- الشعب هو صاحب السيادة أي السيادة ملك للشعب ((من نتائج نظرية سيادة الشعب)).

2- التأكيد على مبدأ الاقتراع العام وليس الاقتراع المقيد ((نظرية سيادة الشعب)).

3- الانتخاب هو حق وليس وظيفة ((نظرية سيادة الشعب)).

4- وكالة النواب هي وكالة عامة وليست وكالة إلزامية ((نظرية سيادة الأمة)).

5- إن صور الديمقراطية هي أساس ديمقراطية غير مباشرة ((عملا بنظرية سيادة الأمة لكن يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الاستفتاء الشعبي عملا بنظرية سيادة الشعب)).

6- شكل الحكم هو شكل الجمهوري ((من نتائج نظرية سيادة الشعب)).

نستنتج أن هناك تغليب ((ترجيح)) واضح لنظرية سيادة الشعب على حساب نظرية سيادة الأمة بالنسبة للدستور الجزائري..

س4: من خلال الدستور الحالي بين المظاهر التي تعكس فعلا وجود رقابة سياسية على دستورية القوانين في الجزائر؟.

ج: تكون الرقابة سياسية إذا أستندت إلى هيئة أو جهة ذات طبيعة سياسية من حيث تركيبها وإجراءات عملها وعلى هذا الأساس فإن أهم المظاهر أو المؤشرات التي تعكس فعلا وجود رقابة سياسية على دستورية القوانين في الجزائر من خلال الدستور الحالي تتمثل في مايلي:

- وجود مجلس دستوري كوسيلة للرقابة على دستورية القوانين.
- وجود أعضاء معينين وأعضاء منتخبين.
- تركيبة الأعضاء ذات طبيعة مختلطة ((تضم السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في آن واحد)).
- أعضاء المجلس الدستوري ليسوا عادة أو غالبا رجال قانون وبالتالي إفتقاده للكفاءة القانونية المتخصصة مما يبرز الطابع السياسي خاصة وأن سبعة أعضاء من بين التسعة يتبنون اللون السياسي للجهة التي عينته وبالتالي التعهد والولاء السياسي قبل تعيينه هو الذي يرشحهم لهذا المنصب.
- إن المجلس الدستوري لا يتحرك من تلقاء نفسه بل لابد من إخطاره إما من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الأمة.

نموذج عن امتحان السداسي الثاني 2008/2007

والإجابة النموذجية من طرف الدكتور أحمد طعيبة

أجب على الأسئلة التالية حسب دستور 1996

س1: أذكر أهم مظاهر النظام البرلماني التي يأخذ بها النظام السياسي الجزائري؟

ج1: إن أهم مظاهر النظام البرلماني التي يأخذ بها النظام السياسي الجزائري تتمثل فيما يلي:

- ثنائية تركيب السلطة التنفيذية (وجود رئيس الحكومة إلى جانب الحكومة يرأسها رئيس الحكومة).
- عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.
- يمكن للسلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية حل الغرفة السفلى للبرلمان ((المجلس الشعبي الوطني.
- تشارك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين ومناقشتها داخل البرلمان.
- وحق التشريع في شكل أوامر من طرف الجمهورية:

-السلطة التنفيذية يمكنها دعوة البرلمان لانعقاد خارج الدورات العادية من خلال المجلس الشعبي الوطني.

- يمكن للبرلمان من خلال المجلس الشعبي الوطني سحب الثقة من الحكومة وإجبارها على الاستقالة عن طريق ملتمس الرقابة أو استغلال التصويت بالثقة المطروحة .
- يمكن للبرلمان اللجوء إلى وسائل تترتب عنها مسؤولية الحكومة بشكل غير مباشر ((الاستجواب، الأسئلة بنوعيها، اللجان التحقيق)).

س2: حدد الحالة أو الحالات التي تنتهي فيها المهمة البرلمانية لعضو الغرفة العليا في البرلمان؟.

ج2: حسب الدستور الحالي فإن حالات انتهاء المهمة البرلمانية لعضو الغرفة العليا ççمجلس الأمة)) تتمثل في :

- انتهاء مدة العضوية بشكل عادي بعد ستة سنوات (م2/102).
- إسقاط المهمة البرلمانية نتيجة عدم إستفائه الشروط قابلية انتخابه أو يفقدها (تعد هذه الحالة بأغلبية الأعضاء) (م106).
- إقصائه نتيجة ارتكابه فعل ينحل بشرف المهمة ((تقرر هذه الحالة بأغلبية الأعضاء)) (م107).
- الاستقالة الإرادية (م108).
- الوفاة.
- قبول مهام أخرى تتنافى والعمل البرلماني ((العضوية في الحكومة)) أو في مجلس أو في المجلس الدستوري... (م105).
- انتهاء مدة التمديد ((في حالة تمديد مهمة البرلمان ككل في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية (م4/102).

س3: حدد الحالة أو الحالات التي تتحمل فيها السلطة التنفيذية المسؤولية السياسية المباشرة أمام البرلمان؟.

نشير البداية أولا أن السلطة التنفيذية في الدستور الحالي هي ثنائية التركيب لوجود رئيس الجمهورية والحكومة (رئيس الحكومة والوزراء).

وبالتالي بالنسبة لرئيس الجمهورية لم يشر الدستور الحالي إلى تحميله المسؤولية السياسية أو إمكانية مسائلته أمام البرلمان بغرفتيه أو سحب الثقة بالرغم من السلطات الواسعة المخولة له.

بينما للحكومة فهي التي تتحمل المسؤولية السياسية المباشرة أمام المجلس الشعبي الوطني وليس أمام مجلس الأمة في الحالات التالية:

- عند مناقشة برنامجها فيرفض المصادقة عليه.
- توقيع ملتمس الرقابة عليها أو عدم منحها الثقة إذا طلبتها وذلك بعد عرض ومناقشة بيان الحكومة السياسية العام.

س4: القاعدة العامة حسب المادة 174 من الدستور الحالي ((يصدر رئيس الجمهورية تعديل دستوري الذي صادق عليه الشعب...))

ما هو الاستثناء الذي يرد على هذه المادة؟.

ج4: الاستثناء الذي يرد على هذه المادة هو ما ورد في المادة 176 من تعديل الدستور حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مباشرة القانون الذي يتضمن تعديل الدستوري دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي وذلك متى توافرت الشروط التالية:

- إذا ارتئ المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريتها.
- إن مشروع التعديل لا يمس بالتوازنات الأساسية للسلطة والمؤسسات الدستورية.
- أن يعلل المجلس الدستوري رأيه ((حول النقطتين السابقتين)).
- أن يحرر مشروع التعديل على موافقة ثلاث أرباع 3/4 أصوات غرفتي البرلمان المجتمعتين معا.

المراجع المعتمدة في هذه المادة

- الدكتور أحمد طعيبة، **محاضرة في القانون الدستوري** ، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي زيان عاشور، الجلفة، 2008/2007.

القوانين:

- دستور 1976 دستور 1989، دستور 1996.
- قانون عضوي رقم 99 – 02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الكتب:

- الأمين شريط، **الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر،2002

- حسني بوديار، **الوجيز في القانون الدستوري**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2003، ص:85

- سعيد بو الشعير، **القانون الدستوري والقانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، الجزء الأول، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

- سعيد بو الشعير، **القانون الدستوري والقانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

- سعيد بو الشعير، **النظام السياسي الجزائري**، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،1993.

- محفوظ لعشب، **التجربة الدستورية في الجزائر**، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001

من الانترنيت:

- إعداد مركز الأرض لحقوق الإنسان، **التعديلات الدستورية حجر في مياه عكرة**، ديسمبر 2006،www.hrinfo.net

- حسن السعدي، **ندوة بعنوان أصول القانون الدستوري**،2003/09/20 ، مجلة إلكترونية شهرية إسلامية ديسمبر ww.alkadhum.org/alfurat

القانون الإداري

القسم الأول

الفصل الأول: ماهية القانون الإداري

تنقسم القواعد القانونية التي تنظم كل مجتمع إنساني إلى قواعد قانونية تنظم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد ، وقد أصطلح على تسميتها بالقانون الخاص ومن فروعه القانون المدني والقانون التجاري وقانون المرافعات . أما النوع الأخر من القواعد فينظم العلاقات التي تنشأ بين الدول أو بين الدولة وهيأتها العامة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى عندما تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة .

وقد أصطلح على هذا النوع من القواعد القانونية بالقانون العام ، ومن فروعه القانون الدولي العام والقانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي .

ومن المعروف أن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي – تمييزاً له عن القانون العام الخارجي الذي ينظم العلاقات بين الدول – والذي يهتم بسلطات الإدارة العامة من ناحية تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة العامة من خلال الامتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الإداري.

وعلى ذلك فإن القانون الإداري يختلف اختلافا جوهريا عن القانون الخاص لاختلاف العلاقات القانونية التي يحكمها ، واختلاف الوسائل التي تستخدمها السلطات الإدارية في أدائها لوظيفتها من الوسائل قانونية ومادية وبشرية وقد ساهم التطور الكبير في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وازدياد نشاط الدولة وتدخلها في هذه المجالات وعدم كفاءتها بدورها السابق في الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي ، في تضاعف دور القانون الإداري ومساهمة في وضع الوسائل المناسبة لإدارة دفة نشاط السلطة العامة.[1]

المبحث الأول: مفهوم القانون الإداري

المطلب الأول: التعريف بالقانون الإداري

درج أغلب الفقهاء على تعريف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يتضمن القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقاً وامتيازات استثنائية في علاقاتها بالأفراد.

بينما عرفه آخرون بأنه فرع من فروع القانون العام الذي يحكم الإدارة، أو قانون الإدارة العامة Administration Publique أو قانون السلطة الإدارية Pouvoir Administratif .

في حين عرفه البعض بأنه القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة .

[1] – الدكتور مازن ليلو راضي، **الوجيز في القانون الإداري**، أستاذ القانون العام المشارك ،الجامعة العربية المفتوحة في الدانيمارك، http://www.ao-academy.org/viewarticle

ونجد هنا أنه من المناسب أن نبين أن القانون يقسم إلى قسمين رئيسيين، قانون عام وقانون خاص، القانون العام هو القانون الذي ينظم نشاط الدولة وسلطاتها العامة، ويحكم العلاقات القانونية التي تكون الدولة أو إحدى هيئاتها العامة طرفاً فيها، وتظهر فيها الدولة بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية لا مقابل لها في علاقات الأفراد .

أما القانون الخاص فينظم نشاط الأفراد ويحكم العلاقات بينهم أو بينهم وبين الدولة أو إحدى هيئاتها عندما تظهر بمظهر الأفراد العاديين أي ليس بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات استثنائية .

ويشتمل كل قسم من هذين القسمين على عدة فروع فيشتمل القانون العام على القانون العام الخارجي ويتضمن القانون الدولي العام، والقانون العام الداخلي ويتضمن القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي .
في حين ينقسم القانون الخاص إلى القانون المدني والقانون التجاري وقانون المرافعات المدينة وغيرها من القوانين الأخرى .

وكما بينا فأن القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي يحكم نشاط الإدارة العامة وهو موجود في كل دولة أياً كان مستواها وتطورها الحضاري .

وفي هذا المجال يسود مفهومان للإدارة العامة المفهوم العضوي أو الشكلي، والمفهوم الموضوعي أو الوظيفي .

المفهوم العضوي : يهتم بالتكوين الداخلي للإدارة العامة، فيعرف الإدارة العامة بأنها السلطة الإدارية سواء المركزية منها أو اللامركزية، وجميع الهيئات التابعة لها .

بينما **يهتم المفهوم الموضوعي**: بالجانب الوظيفي، فيعرف الإدارة العامة بأنها النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لإشباع الحاجات العامة.

وتبعاً لذلك فإن القانون الإداري بمعناه العضوي هو القانون الذي يحكم السلطة الإدارية أو الأجهزة الإدارية في الدولة بينما يمكننا أن نعرف القانون الإداري بمعناه الموضوعي بأنه القانون الذي يحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة .

وقد اختلف الفقه في ترجيح أحد المفهومين إلا أن الاتجاه الحديث يقوم على الجمع بينهما ويعرف القانون الإداري بأنه : " **القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة، ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة** " .

علاقة القانون الإداري بفروع القانون الأخرى :

من المهم أن نبين استقلال القانون الإداري عن فروع القانون الأخرى من خلال بيان علاقته بهذه القوانين وتحديد أوجه الاتفاق والاختلاف بينها ثم بيان علاقته بعلم الإدارة العامة.

القانون الإداري

1- العلاقة بين القانون الإداري والقانون الدستوري[1] :

أوضحنا أن **القانون الإداري** هو القانون الذي ينظم الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة , ويحكم النشاط أو الوظيفة التي تتولاها الأجهزة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة .

أما **القانون الدستوري** : فهو القانون الأعلى والأساس في الدولة، والذي ينظم القواعد القانونية التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها والعلاقة بينهما وحقوق وحريات الأفراد، والضمانات التي تكفلها .

وعلى هذا فإن القانون الإداري وثيق الصلة بالقانون الدستوري، فإذا كان القانون الإداري يحكم السلطة الإدارية المركزية وغير المركزية، فإن القانون الدستوري هو القانون الأساسي والذي يسمو على كافة القوانين الأخرى التي يجب أن تتقيد به وتحترم نصوصه .

وبمعنى آخر يضع القانون الدستوري الأحكام الكلية أو العامة للسلطة التنفيذية، بينما يضع القانون الإداري القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها , فالقانون الإداري يكون بذلك امتداداً للقانون الدستوري .

وهو ما أبرزه الفقيه (بارتلمي) في معرض تمييزه بين القانون الإداري والقانون الدستوري فقال : " أن القانون الدستوري يبين لنا كيف شيدت الآلة الحكومية، أما القانون الإداري فيبين كيف تسير هذه الآلة وكيف تقوم كل قطعة منها بوظيفتها " .

وبسبب تداخل كل من القانونين لتعلقهما بالشؤون الداخلية للمجتمع كونهما يمثلان فرعين من فروع القانون العام الداخلي، نجد أن الفقه الإنجليزي لا يفرق بين القانون الدستوري والقانون الإداري ويدرس موضوعات القانونين معاً .

ومع أن الفقه الفرنسي في معظمه يميز بينهما، فإن جانباً في الفقه ذهب إلى انتقاد محاولات التمييز بين القانون الإداري والقانون الإداري، ودعا إلى دراستهما معاً، وتزعم هذا الاتجاه الفقيه دوجي Dugui وجيزJeze، وبوتارBonnaed .

ويمكن إجمال أوجه التمييز بين القانونين بالآتي :

أ – من حيث الموضوع : يبحث القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة من حيث تكوين سلطات الدولة الثلاث والعلاقة بينهما، في حين يبحث القانون الإداري في أعمال السلطة التنفيذية الإدارية منها دون الحكومية .

ب– من حيث تدرج القوانين : يحتل القانون الدستوري قمة الهرم القانوني في الدولة لأنه يقرر المبادئ الأساسية التي لا يمكن أن تتعداها القوانين الأخرى بما فيها القانون الإداري الذي يحكم بعض المسائل المتفرعة في المبادئ التي أقرها الدستور .

[1] – الدكتور مازن ليلو راضي، مرجع سابق

2- علاقة القانون الإداري بالقانون المالي[1]:

القانون المالي هو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإدارة الأموال العامة في الدولة, وهو مكمل للقانون الإداري الذي يتعلق بتنظيم الأجهزة والهيئات الإدارية، ويوضح النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة والحماية القانونية المقررة لهذه الأموال , وكيفية الانتفاع بها، ومن موضوعات هذا القانون كل ما يدخل ضمن إعداد الميزانية العامة في الدولة وسياسة وأنواع الضرائب المفروضة والأشراف والرقابة عليها .

3- علاقة القانون الإداري بعلم الإدارة العامة:

يتميز القانون الإداري عن علم الإدارة العامة من حيث زاوية اهتمام كل منهما فالقانون الإداري يبحث في التنظيم القانوني للجهاز الإداري ووظيفة كل عنصر في عناصره وعلاقته بالأفراد، بينما تبحث الإدارة العامة في النواحي الفنية والتنظيمية للجهاز الإداري ويمكن تعريفها بأنها ذلك العلم الذي يهتم بدراسة تنظيم وتوجيه وتنسيق نشاط المنظمة الإدارية لتحقيق أهدافها العامة على أكمل وجه .

وكما بينا تشتمل الإدارة العامة على مفهومين، مفهوم عضوي، يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها، دون البحث في طبيعة النشاط الصادر منها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر النشاط عنها .

ويظهر الاختلاف بين الإدارة العامة والقانون الإداري من خلال طريقة دراسة الموضوع الإداري محل البحث , فالقانون الإداري عندما يبحث في تعريف القرار الإداري فإنه يركز عليه كعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ويتضمن أثراً قانونياً , كذلك يبحث في مشروعية القرار الإداري وشروط صحته ونفاذه , وكيفية الطعن بالإلغاء والتعويض ضد القرارات غير المشروعة .

في حين يعرف علم الإدارة العامة القرار الإداري في خلال البحث في الكيفية العلمية والواقعية التي صدر على أساسها القرار وعملية صنعه والمراحل المختلفة التي مرت بها تلك العملية واكتشاف العيوب والمشاكل التي قد تعيق هذه العملية واقتراح سبل إصلاحها .

وفي مجال الوظيفة العامة يبحث القانون الإداري في المركز القانوني للموظف العام وطبيعة علاقته بالدولة وشروط تعيينه وحقوقه وواجباته والعقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها عليه وضماناته تجاهها , ويبحث في طرق انتهاء علاقته الوظيفية، وما إلى ذلك من أمور تنظمها في الغالب نصوص قانونية .

أما الإدارة العامة فتبحث الوظيفة العامة من ناحيتين، الناحية التنظيمية فيدرس علم الإدارة العامة طبيعة الوظيفة العامة وأسس ترتيب الوظائف العامة , وتحديد اختصاص ومواصفات كل وظيفة .

والناحية البشرية حيث تبحث الإدارة العامة عن أفضل نظام إداري لتطبيقه على العاملين في المنظمة الإدارية، وتعرض لطرق اختيارهم، ووسائل رفع كفاءتهم وتدريبهم , والارتفاع بمستوى أدائهم، كما تهتم الإدارة العامة بالحوافز المادية والمعنوية لموظفي الدولة ودراسة مشاكلهم الوظيفية والنفسية، والبحث في سبل إصلاحها .

---

[1] - الدكتور مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة العامة تخضع من حيث الأصل إلى قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص، إلا أنها قد تنزل في أحيان أخرى عن استخدام هذه القواعد فتنزل منزلة الأفراد، وتطبق قواعد لقانون الخاص، والقانون الإداري بمعناه الواسع يعني "قانون الإدارة" أياً كانت القواعد القانونية التي تحكمها قواعد القانون الخاص أم قواعد قانونية متميزة عنها "قواعد القانون العام"، والقانون الإداري بهذا المعنى موجود في كل مجتمع سواء اخذ بمبدأ الازدواج القانون أم لم يأخذ .[1]

أما القانون الإداري بمعناه الفني أو الضيق فينحصر دوره بما يطبق على الإدارة من قواعد قانونية متميزة ومغايرة لقواعد القانون الخاص ولا يوجد بهذا المعنى إلا في الدول إلى تأخذ بنظام الازدواج القانوني .

ومع أوجه الاختلاف بين القانون الإداري والإدارة العامة فإن بينهما الكثير من أوجه التقارب، من حيث أنها يتعلقان بالبحث في موضوع واحد هو الجهاز الإداري في الدولة وأن انحصرت دراسة كل منها بجانب من جوانبه، حتى أننا نجد أنه في الدول التي لا تأخذ بالازدواج القانوني "النظم الانجلوسكسونية " تشتمل دراسة الإدارة العامة على النواحي القانونية التي يحكمها من حيث الأصل القانون الإداري بالإضافة إلى دراسة الناحية الفنية والتنظيمية .

المطلب الثاني: نشأة القانون الإداري وتطوره

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى , ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789 م , التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية .

وأدى هذا الاتجاه إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي كان مهداً لنشؤ الازدواج القانوني وظهور القانون الإداري .

الفرع الأول: نشوء القانون الإداري في فرنسا[2]

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة , ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد , وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني .

وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات Parlements أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية , وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم سند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى , كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية .

وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرقل كل حركة إصلاحية مما حدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية , من خلال تبنيهم لمبدأ الفصل بين السلطات .

[1] – الدكتور مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – الدكتور مازن ليلو راضي، مرجع سابق

أولا: مرحلة الإدارة القاضية : Administration Juge

تأكيداً لاتجاه الثورة الفرنسية في الفصل بين السلطات صدر قانون 16-24 أغسطس 1790 , الذي نص على إلغاء المحاكم القضائية (البرلمانات) وإنشاء ما يسمى بالإدارة القاضية أو الوزير القاضي كمرحلة أولى قبل إنشاء مجلس الدولة الفرنسي , ومنع القضاء العادي من النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها و أصبحت الهيئات الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الفصل بهذه المنازعات .

وفي مرحلة الإدارة القاضية كان على الأفراد اللجوء إلى الإدارة نفسها للتظلم إليها وتقديم الشكوى , فكانت الإدارة هي الخصم والحكم في الوقت ذاته وكان هذا الأمر مقبولاً إلى حد ما في ذلك الوقت بسبب السمعة السيئة لقضاء البرلمانات التعسفية .

ثانيا: إنشاء مجلس الدولة الفرنسي

بنشوء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797 في عهد نابليون بونابرت وضعت اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي مع أن اختصاص المجلس كان أو الأمر استشارياً يتطلب تصديق القنصل .

وفي الوقت ذاته تم إنشاء محاكم أو مجالس الأقاليم Les Conseils de Préfecture التي كانت تصدر أحكاماً لا تحتاج إلى تصديق سلطة إدارية عليا ، إلا أن أحكامها تستأنف أمام مجلس الدولة الذي كانت أحكامه تعرض على القنصل.

فقد كان عمل المجلس يقتصر على فحص المنازعات الإدارية وإعداد مشروعات الأحكام , فلم يكن يملك سلطة القضاء وإصدار الأحكام , ولذا سمي قضاؤه في هذه المرحلة " القضاء المقيد" أو المحجوز Justice Retenue وقد استمرت هذه المرحلة إلى عام 1872 حيث أصبح قضاؤه مفوضاً .

ثالثا: مرحلة القضاء المفوض Justice délégúee

في 24 مايو 1872 صدر قانون منح مجلس الدولة الفرنسي اختصاص البت نهائياً في المنازعات الإدارية دون تعقب جهة أخرى .

ومع أن هذا القانون خول المجلس سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية فإنه أبقي على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون , وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية , مما أوجد ازدواجاً قضائياً , واستمر هذا الوضع حتى تاريخ 13ديسمبر 1889 عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية .

وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر .بموجب المرسوم الصادر في 30 سبتمبر 1953 , وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية .

ثم أعقب ذلك بعض المراسيم التي تضمنت الإصلاحات منها المراسيم الأربعة الصادرة في 30 يوليو 1963 المتعلقة بتحديد النظام الأساسي للعاملين في المجلس وتنظيمه الداخلي ونشاطه الداخلي , وتم تعديل هذا التنظيم بثلاثة مراسيم أخرى في 26 أغسطس 1975 م , وبمرسوم في 15 يناير 1980 , وآخر في 16 ديسمبر 1987 لإصلاح القضاء الإداري أنشأ بموجبه المحاكم الإدارية الاستئنافية ووسع نطاق الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة .[1]

وقد أصبح مجلس الدولة خلال تاريخه الطويل قاضي المنازعات الإدارية دون منازع, وساهم في إرساء مبادئ القانون الإداري وقواعده المتميزة عن قواعد القانون الخاص وابتدع الحلول المناسبة لمقتضيات حسن سير الإدارة العامة, وأكد على وجود واستقلال القانون الإداري .

الفرع الثاني: نشوء القانون الإداري في مصر

قبل نشوء مجلس الدولة في مصر عام 1946 لم تعرف مصر القضاء الإداري , وقد كانت المحاكم المختلطة والأهلية السائدة قبل هذا التاريخ في النظام القضائي المصري تطبق بعض القوانين على المنازعات بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة , ولم يكن من بينها القانون الإداري .

وقد ذهب جانب من الفقه الإداري المصري إلى أن أساس القانون الإداري ومبادئه قد بدأت تظهر من خلال أحكام المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية، بينما خالف جانب آخر منهم, وذهب إلى أن مبادئ القانون الإداري لم تنشأ حقيقة إلا من خلال أحكام مجلس الدولة بعد أن إنشاؤه عام 1946 .

وكان مجلس الدولة وقت إنشاؤه يتمتع بصلاحيات محددة وبمحكمة قضاء إداري واحدة , ثم ما لبث أن توسعت اختصاصاته إذ صدر القانون رقم 9 لسنة 1949 الذي وسع اختصاصاته ثم أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 147 لسنة 1954 , وبعد ذلك في عام 1955 تم إنشاء المحكمة الإدارية العليا لتكون في قمة القسم القضائي بمجلس الدولة .

ثم صدر القانون رقم 55 لسنة 1959 بشأن تنظيم مجلس الدولة , وقد مر مجلس الدولة بتطورات عدة حتى صدر القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972 وتعديلاته .

ووفقاً لهذا القانون يعد مجلس الدولة هيئة قضائية ملحقة بوزير العدل , ويتكون من رئيس وعدد من نواب الرئيس والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين ومن مندوبين مساعدين .

هذا ولم تؤثر تبعية المجلس لوزير العدل في استقلاله في ممارسة وظيفته إذ لا تتعدى هذه التبعية منح الوزير الأشراف الإداري وضمان حسن سير العمل الوظيفي , وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1972 " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة " .

ولم يولد المجلس قوياً منذ نشأته فقد كان القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية وكانت اختصاصات مجلس الدولة محددة على سبيل الحصر في القوانين التي سبقت القانون الحالي .

[1] – الدكتور مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ففي ظل القانون رقم 112 لسنة 1946 والمعدل بالقانون رقم 9 لسنة 1949 كان القضاء العادي ينفرد بنظر دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية ويختص بالاشتراك مع المجلس في نظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، ويترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية وإذا ما رفعت دعوى الإلغاء أو التعويض إلى مجلس الدولة عدم جواز رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية فإنه يمتنع رفعها أمام مجلس الدولة .[1]

كما كانت المحاكم العادية تنفرد بنظر المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية حتى صدور القانون رقم 9 لسنة 1949 الذي منح المجلس النظر في منازعات عقود الالتزام والأشغال العامة وعقود التوريد بالاشتراك مع المحاكم العادية .

وفي ظل القانونين 165 لسنة 1955 و 55 لسنة 1959 استمرت المحاكم العادية تنفرد بالنظر في دعوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية في الوقت الذي استقل به مجلس الدولة بنظر المنازعات المتعلقة بالتعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية .

وبصدور القانون 47 لسنة 1972 أصبح مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، فقد ورد في المادة 172 من القانون رقم 47 لسنة 1972 " مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وفي الدعاوى لتأديبية ويحدد اختصاصاته الأخرى " .

وبذلك أصبح مجلس الدولة قاضي القانون العام المختص بالفصل في المنازعات الإدارية والتأديبية وساهم بإرساء مبادئ القانون الإداري، وكان له دور رائد في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وإلغاء قراراتها المعيبة والتعويض عنها .[2]

[1]– الدكتور مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المطلب الثالث: خصائص القانون الإداري

لا شك أن من بين وسائل تعريف الشيء (أي شيء) تحديد خصائصه ومميزاته، والقانون الإداري لا يشذ عن هذه القاعدة إذ يمكن الإحاطة به عن طريق استعراض عددا من الخصائص التي يميزها عن غيره من العلوم بوجه عام والعلوم القانونية بوجه خاص، وهي متعددة اختلف الفقه في تحديدها.[1]

أولاً:القانون الإداري حديث النشأة

يعتبر القانون الإداري قانون حديث النشأة، إذ لا يرجع تاريخه إلى أكثر من القرن الماضي، بل أنه لم يكتمل نموه بعد في معظم الدول ولعل فرنسا هي الدولة الوحيدة التي اكتمل فيها هذا القانون أو قارب التمام، باعتبار أنه فرنسي المنشأ ووليد ظروف سياسية اقتصادية واجتماعية خاصة بهذا البلد تولدت عنها الثورة المعروفة في عام 1789، فكانت البدايات الأولى للقانون الإداري في شكله الحالي في القرن التاسع عشر، وبذلك فهو حديث النشأة بالنسبة لفروع القانون الأخرى ومنها القانون المدني الذي تعود أصوله الأولى إلى الألواح الاثني عشر على عهد الرومان، كما أنه حديث النشأة لأنه لم يتطور.[2]

ثانيا: قانون سريع التطور

يستم القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها ، فقواعد القانون الخاص تتميز بالثبات والاستقرار ، وقد تمر فترة طويلة قبل أن ينالها التعديل أو التغيير ، ويعود ذلك إلى أن العلاقات التي ينظمها القانون الخاص بفروعه المختلفة " قانون مدني ، قانون تجاري ، قانون مرافعات " تتعلق بقواعد عامة تتطلب قدراً من الاستقرار مع ترك الحرية للأفراد من تسيير الأمور الأخرى ذات الطابع المتغير في حدود القواعد العامة المنصوص عليها على عكس القانون الإداري الذي يعالج مواضيع ذات طبيعة خاصة لتعلقها بالمصلحة العامة وحسن تسيير وإدارة المرافق العامة وجانب من أحكامه غير مستمدة من نصوص تشريعية وإنما من أحكام القضاء وخاصة القضاء الإداري الذي يتميز بأنه قضاء يبتدع الحلول للمنازعات الإدارية ولا يتقيد بأحكام القانون الخاص إنما يسعى إلى خلق ما يتلائم مع ظروف كل منازعة على حده تماشياً مع سرعة تطور العمل الإداري ومقتضيات سير المرافق العامة .

ولعل من أسباب سرعة تطور القانون الإداري أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة وهي عوامل متغيرة باستمرار وغير مستقرة نسبياً ، فاتساع نشاط الدولة ونزعتها التدخلية وانتشار الحروب والأزمات الاقتصادية وظهور المرافق العامة الاقتصادية , وما إلى ذلك من ظواهر اقتصادية وسياسية وإدارية ، وضرورة استيعاب القانون الإداري لهذه المتغيرات ومواجهتها أدى بالضرورة إلى التطور المستمر في أحكامه.[3]

---

[1] – شريف مصطفى، **ملخص محاضرات القانون الإداري**، السنة الثانية ليسانس حقوق "المجموعة ب"، كلية الحقوق، بن عكنون –الجزائر، 2005-2006، ص23

[2] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص23

[3] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ثالثا : قانون من صنع القضاء (قضائي المنشأ)

يتميز القانون الإداري أيضاً بأنه قانون قضائي نشأ عن طريق المبادئ والقواعد الإدارية التي خلقها القضاء ، وقد ساعد على ذلك عدم تقنين أغلب قواعد القانون الإداري فكان لابد للقضاء أن ينهض بهذه المهمة من خلال وضع أسسه ونظرياته .

وإذا كان التشريع ينهض في الحقيقة ببعض مواضيع القانون الإداري خاصة ما يتعلق ببعض النصوص الدستورية والتشريعية واللائحية التي تحكم جوانب مهمة من علاقات الإدارية العامة مثل قانون الخدمة المدنية ولائحة العقود الإدارية ، فأن التشريع لا زال قاصراً عن مجالات أخرى كثيرة من قبل قواعد القرار الإداري وقواعد المسؤولية الإدارية وشروط الطعن بالإلغاء , وما إلى ذلك من مجالات لازال القضاء يمثل المصدر الرسمي الرئيس لأحكامه .

وقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عن النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري وأستلم عنه القضاء الإداري في مصر العديد من أحكامه ، حتى أصبح دور المشرع في كثير من الأحيان مقتصراً على تسجيل ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام .

ودور القضاء الإداري في هذا المجال كان متميزاً عن دور القضاء العادي ، الذي ينحصر بتطبيق القانون على المنازعة دون أن يتعداه لخلق الحلول المناسبة التي تتفق مع طبيعة منازعات القانون الإداري ، الأمر الذي أضفى على قواعد القانون الإداري الطابع العملي الذي يتماشى مع ظروف واحتياجات المرافق العامة ومقتضيات سيرها الحسن وتطورها المستمر .[1]

ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه وابتداعه لمبادئ وقواعد القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة على أساس أن القضاء أنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع , أما إذا أفصح عن إرادته تلك بنصوص تشريعية فأنه يلتزم بتطبيق تلك النصوص في أحكامه .

رابعا : قانون غير مقنن

يقصد بالتقنين أن يصدر المشرع مجموعة تشريعية تضم المبادئ والقواعد العامة والتفصيلية المتعلقة بفرع من فروع القانون كما هو الحال في مدونة القانون المدني أو مدونة قانون العقوبات .

ولا يخفى ما لتدوين القواعد العامة والتفصيلة لقانون ما من أهمية من حيث إضفائه الثبات والاستقرار على نصوص التشريع وسهولة الرجوع إلى أحكامه .

وقد نشأ القانون الإداري في فتره انتشرت فيها حركة التقنين في أعقاب الثورة الفرنسية وتم تدوين قواعد القانون المدني في مدونة نابليون .

إلا أن القانون الإداري لم تشمله هذه الحركة رغم رسوخ مبادئه واكتمال نظرياته ويرجع عدم تقنينه إلى سرعة تطوره وتفرع وسعة مجالاته مما يجعل من الصعوبة جمع أحكامه في مدونه واحدة خاصة وان أحكامه في الغالب ذات

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

طبيعة قضائية ، ولا يخفى ما في أحكام القضاء الإداري من مرونة تتأثر بالواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد في المجتمع .

وإذا كان عدم التقنين يعني عدم جمع إحكام القانون الإداري في مجموعة أو مدونة واحدة فإن ذلك لا ينفي وجود تقنيات جزئية لبعض موضوعات القانون الإداري ، من ذلك وجود تشريعات خاصة بالموظفين وتشريعات خاصة بترع الملكية للمنفعة العامة وقوانين خاصة بالتنظيم الإداري أو القضاء الإداري إلى غير ذلك من مواضيع يتعذر جمعها في تقنين شامل .[1]

المبحث الثاني: مصادر القانون الإداري

المطلب الأول: المصادر الرسمية (المكتوبة)

أولاً : التشريع

يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة ، وقد تكون هذه السلطة سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستورياً، أما إذا كانت السلطة تشريعية فيكون التشريع عادياً ويطلق عليه اصطلاح القانون ، وأخيراً إذا كانت هذه السلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يمكن تسميته بالتشريعات الفرعية أو اللوائح ، ويتميز التشريع عن غير من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديده وسهولة تعديله .

1. التشريع الدستوري :

تعد التشريعات الدستورية المصدر الأساسي والرسمي للقانون الإداري، وتقع التشريعات الدستورية في قمة الهرم القانوني، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً ، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقتها بالمواطنين، وتتضمن التشريعات الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحرياتهم .

ويتوجب على الإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها الدستور ولا يحق لها مخالفتها وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار .

والقواعد الدستورية يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب فمن الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها .

كذلك تتمتع إعلانات الحقوق ما تضمنته هذه الإعلانات في حقوق وحريات الأفراد بقوة النصوص الدستورية فلا يجوز مخالفتها .[2]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

2. التشريع العادي

يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور ، من حيث التدرج التشريعي باعتباره صادراً من الهيئة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك .

والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القوانين فإذا خالفت حكم القانون أو صدر عمل إداري استناداً إلى قانون غير دستوري وجب إلغاء ذلك العمل .

3. التشريع الفرعي أو اللوائح

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي ، وتسمى في مصر اللوائح الإدارية ، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني , وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون.[1]

أ / اللوائح التنفيذية :

تصدر الوزارات بصفتها الهيئة لتنفيذية في الدولة اللوائح التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية لتوضيح ما يكتنفها من غموض وتسهيل تطبيقها .

ب/ اللوائح التنظيمية

تمارس الإدارة أيضاً اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع , ومن ذلك قيامها بما يتعلق بتنظيم الجهات الإدارية ونظام العمل بها وشؤونها الإدارية والمالية , وهو من صميم عملا الوزارة بصفتها المختصة بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة .

ج/ اللوائح الضبطية أو البوليسية

تختص الهيئة التنفيذية بإصدار لوائح الضبط الإداري المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة من ذلك اللوائح الخاصة بمكافحة الضوضاء أو غلق المحال المضرة بالصحة العامة .

د/ اللوائح التفويضية

تصدر الهيئة التنفيذية هذا النوع من اللوائح بتفويض من الهيئة التشريعية التي يمثلها البرلمان في العراق في موضوعات تدخل أصلاً ضمن اختصاصه ، ومن ذلك اختصاصها بإصدار اللوائح الخاصة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والهيئات والمصالح والشركات العامة لممارسة الاختصاصات ذات الطبيعة الإستراتيجية وتحديد أهدافها واختصاصاتها .

هـــ/ لوائح الضرورة

تصادف الهيئة التنفيذية في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على إصدار لوائح إدارية تضمن حماية النظام العام وحسن سير المرافق العامة لتعذر صدورها من الهيئة التشريعية المختصة فعلاً بإصدارها ، لغيبتها أو لحصولها في غير فترة انعقادها على أن تعرض على الهيئة التشريعية خلال مدة معينة لكي تقرها .

---

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المطلب الثاني: المصادر غير المكتوبة

حصرت المادة الأولى من القانون المدني فقرتان الثانية والثالثة بقية المصادر الرسمية للقانون الجزائري بقولها (وإذا لم يوجد نص تشريعي (مصدر مكتوب) حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد فبمقتضى العرف، فإذا لم يوجد فبمقتضى القانون الطبيعي وقواعد العادلة).

أولا: الشريعة الإسلامية

هل الشريعة الإسلامية مصدر من مصادر القانون الإداري؟.

من الصعب الإجابة على هذا السؤال، فرغم أن المشرع يعترف به كمصدر رسمي بالنسبة للقانون الجزائري إلا أن عوامل كثيرة تميل نحو استبعاد هذا المصدر عمليا كمصدر من مصادر هذا القانون، فالقانون الإداري الجزائري تكون كما هو معلوم في ظروف خاصة استعبدت منها أغلب العناصر الوطنية، فقد تسبب الفراغ القانوني والبشري غداة الاستقلال من سيطرة القانون الإداري الفرنسي حتى في أكثر إشكاله تعارضا مع الشريعة الإسلامية أو العادات الوطنية وقد تعمقت هذه الهوة بعد ذلك بفضل اعتماد المشرع النظام الاشتراكي، وعلى هذا فإننا لا نتصور الشريعة الإسلامية كمصدر رسمي لقانون الإداري الجزائري، لكن ما من أحد يمكنه أن يشك في مدى اعتبار الشريعة الإسلامية مصدرا ماديا للقانون الإداري.[1]

ثانياً : العرف

العرف الإداري هو مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها ، وتعد مخالفتها مخالفة للمشروعية وتؤدي إلى أبطال تصرفاتها بالطرق المقررة قانوناً .

ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة مما يستلزم ألا يخالف نصاً من نصوص القانون فهو مصدر تكميلي للقانون يفسر ويكمل ما نقص منه ولكي يصبح سلوك الإدارة عرفاً إدارياً و مصدراً من مصادر القانون الإداري ، يجب أن يتوافر فيه ركنان : ركن مادي و ركن معنوي.

1. الركن المادي :

ويتمثل الركن المادي باعتياد جهة الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين وقد يكون هذا الاعتياد ايجابياً يظهر في صورة القيام بعمل، كما يمكن أن يكون سلبياً في صورة الامتناع عن القيام بعمل ما ،على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت ومستقر ويتكرر في الحالات المماثلة بشرط أن يمضى الزمن الكافي لاستقراره ، وتقدير ما إذا كانت هذه المدة كافيه لوجود العرف من عدمه أمر مرجعه إلى القضاء .

2. الركن المعنوي :

أما الركن المعنوي فهو اعتقاد الإدارة والأفراد بإلزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء ، وبهذا المعنى تكون القرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضه للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء .

---

[1] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص58

إلى جانب ذلك يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقه الإدارة بشكل منتظم ومستمر بلا انقطاع في جميع الحالات المماثلة وان يكون مشروعاً وغير مخالف لنص قانوني أو لائحي .

ومن الجدير بالذكر أن التزام الإدارة باحترام العرف لا يحرمها من أمكان تعديله أو تغييره نهائياً إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة فالإدارة تملك تنظيم القاعدة التي يحكمها العرف بيد أن قيام العرف الجديد يتطلب توفر الركنين السابقين فلا يتكون بمجرد مخالفة الإدارة للعرف المطبق .

أما إذا خالفت الإدارة العرف في حالة فردية خاصة دون أن تستهدف تعديله أو تغييره بدافع المصلحة العامة فإن قرارها أو إجراءها المخالف للعرف يكون باطلاً لمخالفته مبدأ المشروعية. [1]

ثالثاً :المبادئ العامة للقانون

المبادئ العامة للقانون أو مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة على حد تعبير المشرع الجزائري، وهي عبارة عن مجموعة الأحكام القضائية التي استقرت في ضمير الجماعة في شكل مبادئ عامة غير مكتوبة كمبدأ مساواة المنتفعين من خدمات المرافق العامة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحق في الدفاع عن النفس أمام المجالس التأديبية...إلخ، وهي مبادئ نمت وتطورت في ضمائر الناس حتى صارت مبادئ لا يختلف عليها الناس ولذلك يستلهم من القاضي بعضا من الحلول للقضايا والنازعات المطروحة عليه، ويستعين بها لتفسير بعض ما غمض عليه من الإشكاليات القانونية.

ورغم الخلاف الكبير الذي تثيره هذه المبتدئ حول مصدرها ومضمونها وقيمتها القانونية، غلا أن أغلبية الفقه ينظر إليها على أنها تشكل مصدرا لو ثانويا للقانون الإداري.[2]

رابعا: القضاء

الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة، لذلك رسم المشرع للقاضي الأسلوب الذي يسلكه لفض المنازعة إذا لم يجد في القواعد القانونية حلاً للمنازعة .

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع .

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنينه وظروف نشأته وتعدد مجالات نشاطه ، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري.[3]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص59-60

[3] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

الفصل الثاني: أساس القانون الإداري

نظرا للخصائص المميزة للقانون الإداري من كونه حديثا وغير مقنن مرنا ومتطورا قضائيا في اغلب قواعده مما جعله متعددا في نظرياته أي تعدد المعايير فاجتهد الفقه في البحث عن فكرة تكون أساسا له أي البحث عن جواب.متى تطبق قواعد القانون الإداري على الإدارة العامة ونشاطاتها ومتى تطبق عليها قواعد القانون العادي ومتى لا نطبق قواعد القانون الإداري لذلك تعددت النظريات في مجال تميز القانون الإداري وفي تحديد المعيار وأهمية عملية متمثلة في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر للمنازعات الإدارية الناجمة عن النشاط الإداري، أما الأهمية النظرية فهي تحديد القواعد القانونية التي تحكم وتنظم العلاقات والأعمال الإدارية فما هي هذه النظريات والأسس التي قامت عليها؟.

المبحث الأول: السلطة العامة

المطلب الأول: تعريف السلطة العامة[1]

لقد كان القانون الإداري الفرنسي خلال القرن 19 مبنيا على فكرة السلطة العامة ومرتبطة بهاو عرفها أنصارها على أنها مجموعة امتيازات والسلطات والاختصاصات ومجموعة الأساليب الفنية ومجموعة القيود التي تعمل في حدودها الإدارة العامة فهي تجعل الإدارة أسمى ولا تتساوى مع مراكز الأفراد وبالتالي تحتم وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد القانون الأخرى ,ففكرة السلطة العامة هي التي تحدد مجال التطبيق القانوني فكل تصرف يتضمن مظهرا من مظاهر السلطة العامة يعد عملا إداريا يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري .وفكرة السلطة العامة في مفهومها ومدلولها الحديث تتآلف من عنصرين عنصر ايجابي وسلبي.

المطلب الثاني :العنصر الايجابي لفكرة السلطة (أعمال السلطة)

هي محور ومناط ومعيار النظام الإداري من حيث خضوعها لأحكام استثنائية وغير مألوفة ومعهودة في روابط القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المترتبة عنها مثل إصدار القرارات الإدارية، التنفيذ الجبري ؛ وامتياز نزع الملكية للمنفعة العامة .[2]

المطلب الثالث: العنصر السلبي (أعمال التسيير)

حينما تقوم الإدارة العامة بأعمال التسيير فهي لا تخضع للنظام الإداري أي أنها تخضع في نشاطها للقانون العادي ويختص القضاء العادي بالمنازعات التي تثور بنشأتها ؛أي هو مجموعة القيود والالتزامات والحدود التي تقيد وتلزم السلطة الإدارية عند قيامها بوظائفها وأعمالها ؛هذه القيود التي لا مثيل لها في مجال القانون الإداري العادي ومن هذه الالتزامات والقيود والحدود التي تحدد وتقيد حرية الإدارة العامة بشكل أثقل واحكم ضرورة احترام هذه المصلحة العامة ؛ أهمية الالتزام بقواعد حماية الأموال العامة.[3]

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص146

[2] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص147

[3] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص147

المطلب الرابع: تقدير نظرية السلطة العامة

إن فكرة السلطة العامة بمفهومها السابق تنجح كمعيار للقانون الإداري فهي تحدد نطاق تطبيق القانون الإداري فاحتواءها على مظاهر السلطة العامة هي التي تكسيه الطبيعة الإدارية وتبين الطبيعة الإدارية لهذا العمل وبالتالي دخوله في نطاق تطبيق القانون الإداري فنظرا لوجود مظاهر امتيازات السلطة العامة (نظرية الشروط الاستثنائية) في العقود التي تبرمها الإدارة العامة هو الذي يكسب هذه العقود والصفقة والطبيعة الإدارية، وفكرة السلطة العامة هي التي تدخل هذه التصرفات ضمن قواعد القانون الإداري وتطبيقاته وكذا القرارات الإدارية وفكرة الموظف العام والأحوال العامة إذ أن احتواءها على مظاهر السلطة العامة تليها الطبيعة الإدارية ويدخلها بشكل مباشر ضمن تطبيقات القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، هذا عن دورها كمعيار للقانون الإداري أما دورها في إظهار القانون الإداري فهي وحدها عاجزة عن إن تكون الفكرة الوحيدة لتأسيس القانون الإداري بل تشترك مع فكرة المرفق العام في مدلوله الوظيفي الفني (المصلحة العامة) في تأسيس القانون الإداري ففكرة السلطة العامة تشترك مع المرفق العام في تكوين فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل كأساس ومعيار للقانون الإداري ومنه فان العبرة في تحديد النظام الإداري وإنما تكمن في خصائص ومميزاته وتصرف عمل الإدارة ذاتها فالأمر يستند إلى معيار أحادي يقوم على أساس.[1]

المبحث الثاني: معيـــــــــار المرفق العام

المطلب الأول: تعريف معيار المرفق العام

يعرف المرفق العام تعريفا عاما هو انه كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لإشباع الحاجات العامة بما تحقق المصلحة العامة.أي أن أعمالها المتعلقة بهذا المرفق تتصف بالإدارية أي المنازعات المتعلقة لها ؛فتخضع لأحكام القانون الإداري ويفصل فيها القانون الإداري وظهرت هذه المدرسة في بداية القرن 20 في مجلس الدولة الفرنسي أشهرها قضية بلانكوا بحيث إن المسؤولية التي تتحملها الدولة بسبب أخطاء الموظفين الذين يعملون في المرفق العام تقوم على أساس القانون الإداري وكذلك قضية روتشاد (أي أن العمل يكون إداريا إذا اتصل بالمرفق العام سواء كان محليا أو وطنيا) فالموظف العام يكتسب هذه الصفة بنشاطه بالمرفق العام ؛ والأموال المملوكة للمرفق العام تصبح أموالا عامة تتمتع بحماية خاصة وإحكام مستقلة عن الأموال الخاصة.

المطلب الثاني: مدرسة المرفق العام

نجم عن صدور هذه الأحكام القضائية التي تقرر وتؤكد إن فكرة المرفق العام هي أصل ومحور القانون الذي يجمع شتات نظرياته وأساس اختلاف قواعده عن قواعد القانون الخاص، وحدود تطبيقه، وظهرت مدرسة المرفق العام بزعامة ليون دوجي ؛أحكام القضاء الإداري التي أشارت إلى فكرة المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري والقضاء الإداري حيث أسس منها دوجي نظرية متكاملة ؛ وجاستون جيز وبونار ورولاند؛ حيث أفكار الشخصية المعنوية ؛ورفضه لفكرة السيادة ؛ والسلطة العامة أي أن الدولة هي ليست سلطة أمر ونهي وامتيازات ؛ بل هي مجموعة المرافق العامة التي يديرها الحكام باعتبار هم عمال مرافق عامة وذلك لتحقيق أهداف التضامن الاجتماعي ؛

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص148

والحكام حين تسييرهم لها يسيروها بصفتهم عمال مرافق عامة لا لاعتبارهم أصحاب سلطة أمر وهي ؛إما عن علاقة المرفق العام بالقانون الإداري فيرى أنصار هذه المدرسة إنها الفكرة الوحيدة لقيام نظرية القانون الإداري وقواعده الاستثنائية عن القانون الخاص فكل عمل متحل بالمرافق العامة يعد عملا إداريا يدخل في نطاق تطبيق القانون الإداري.[1]

المطلب الثالث: أزمة نظرية المرفق العام كأساس ومعيار للقانون الإداري

تطور الحياة الاقتصادية وظهور الدولة المتدخلة واهتزاز الأساس الفلسفي والإيديولوجي إذ أن أسباب تطور هذه النظرية هو سبب هدمها وظهور عدة أنواع من المرافق العامة الاقتصادية والمرافق المهنية تخضع لمزيج من قواعد القانون الإداري والقانون الخاص (قانون إداري-مرافق عامة) (قانون خاص —العمال القائمين بوظيفة التنفيذ والعقود المبرمة مع الأفراد) وإضافة لذلك إن المرفق العام وخضوع المشروع الاقتصادي والمهني للإدارة واستخدامه وسائل القانون العام في نشاطه ؛استهداف إشباع الحاجيات العامة وتحقيق المصلحة العامة لا يكفي كمعيار لتمييز المرافق الاقتصادية عن المهنية التي لا تستخدم أسلوب القانون العام بالرغم من استهدافها تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام. عدم كفاية فكرة المرفق العام وعدم شمولها كأساس لتحديد القانون الإداري مما أدى إلى صعوبة تحديد مضمون المرفق العام بسبب غموض هذا المعيار، فالنشاط الإداري لا يقتصر على إدارة المرافق العامة، وإنما يشمل تنظيم نشاط الأفراد الذي يتم عن طريق الضبط الإداري والذي لا يعتبر بالمعنى الدقيق مرفقا عاما، ولهذا فان تعريف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة اغفل جزءا من النشاط الإداري هو النشاط ألضبطي كما إن الأخذ بفكرة المرافق العامة يخرج بعض الأنشطة من تطبيق القانون الإداري .

أما بالنسبة لغموض فكرة المرفق العام فان عدم اهتمام الفقه بوضع تعريف شامل كامل للمرفق العام جعلته غامضا؛ فأصبح مدلول المرفق العام متطور ومتبدلا بتطور وتبدل الزمان؛ حيث كان ينظر إليه نظرة عضوية عند نشأته أي باعتباره جهازا ومنظمة ومشروعا إداريا.ثم أصبح ينظر إليه نظرة مزدوجة مختلطة عضوية موضوعية ؛ وعرف على هذا الأساس بأنه كل ((كل مشروع تديره الدولة بنفسها أو تحت إشرافها لتحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجيات العامة))، ثم تطور إلى مفهوم وظيفي فأصبح يعرف تبعا لذلك:كل نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة، أي أصبح مفهوما متغيرا غامضا ذلك انه الأساس والمعيار يتطلب فيهما الوضوح والدقة والثبات ويشترط فيه صفة الجمع الشامل لكافة عناصر الموضوع أو الأمر ؛ ومع ذلك فان أنصارها لازالوا يؤمنون بأنها أساس القانون الإداري وعملوا على تطويرها الأستاذ أندري دي كوبادير؛ ولاتوربي وإزاء هذه الانتقادات الموجهة له اتجه الفقه والقضاء الإداريين لإيجاد معيار أخر يقوم على الوسيلة التي تستخدمها السلطة الإدارية المتمثلة في السلطة العامة والامتيازات المخولة لها.[2]

[1] - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص140

[2] - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص142-145

المطلب الرابع: تقدير فكرة المرفق العام

إن معيار المرفق العام تعرض لبعض الانتقادات التي تبرر عجزه وقصوره عن استيعاب التطورات الحاصلة بالقانون الإداري عامة والنشاط المرفقي خاصة بالرغم من إن فكرة المرفق العام قد أدت ومازالت تؤدي خدمة جليلة لنظرية القانون الإداري وحدته وتناسق نظرياته وأحكامه ومبادئه المبعثرة باعتباره قانون غير مقنن ؛ سريع التطور كما إن المبادئ القانونية للمرفق العام (مبدأ مساواة الجميع في الانتفاع بالخدمات ونظام المرافق العامة) لازالت ذات دور كبير في تأسيس وتبرير نظريات القانون الإداري ومبادئه (نظرية الظروف الطارئة ؛ فكرة الإضراب ؛ الاستقالة ؛ فعل الأمير ه سحب القرارات الإدارية ؛فهذه النظريات أسست على هذه المبادئ تساهم مع فكرة السلطة العامة في تأصيلها وتأسيسها.[1]

المبحث الثالث: المعيار المختلط و معايير أخرى (الجمع بين المرفق العام والسلطة العامة)

يقوم هذا المعيار على الجمع بين فكرتي المرفق العام والسلطة العامة؛ بحيث يتحدد نطاق القانون الإداري وتطبيق قواعده إذا كان النزاع متعلقا بنشاط قام به مرفق عام أو يستهدف خدمة نشاط مرفقي، وتستخدم في هذا النشاط وسائل وأساليب القانون العام ....وان الجمع بين الفكرتين اقتضاء عدم كفاية فكرة واحدة لتمييز القانون الإداري أو تحديد نطاقه، إذ أن فكرة المرفق العام لا تغطي كل النشاطات الإدارية مما يستوجب تكميلها بفكرة أخرى هي استخدام أساليب القانون العام أو وسائل السلطة العامة لسد هذا العجز.

وقد لاقى هذا المعيار المختلط اهتماما وتجاوبا من الفقه والقضاء الإداريين في مصر فأكد بعض الفقهاء على أن هذا المعيار يتلافى القصور في المعيارين السابقين ويجمع بين مزاياهما، وان الجمع بين فكرة المرفق العام والسلطة العامة كأساس لتمييز القانون الإداري ومعيار له يؤكد أن الفكرتين متكاملتان ولا تستبعد إحداهما الأخرى، كما إن القضاء الإداري اتجه في أحكامه التي صدرت في السنوات الأخيرة إلى الجمع بين فكرتي المرفق العام واستعمال أساليب القانون العام لتحديد نطاق القانون الإداري، وتحديد الاختصاص القضائي بالنظر في المنازعات الإدارية .[2]

أما في الأردن فيلاحظ أن محكمة العدل العليا طبقت في الكثير من أحكامها المعيار المختلط كأساس لتمييز بعض موضوعات القانون الإداري كموضوعات الموظف العام، القرار الإداري، العقد الإداري . حيث قضت هذه الأحكام بان قواعد القانون الإداري تنطبق على نشاط معين وينعقد الاختصاص للمحكمة في النزاع حول هذا النشاط عندما يتعلق بمرفق عام من جهة ؛ وتستخدم الإدارة في مباشرته وانجازه أساليب القانون العام...فقد استق قضاء محكمة العدل العليا في مجال الوظيفة العامة على إن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تدبره الدولة أو احد أشخاص القانون العام وهذا تطبيق للمعيار المختلط ؛ لان تحديد صفة الموظف العام الذي يخضع لنظام الوظيفة العامة ترتبط بكونه يخدم في مرفق عام، وان يدار هذا المرفق من قبل سلطة إدارية تستخدم أساليب

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص141
[2] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص149

القانون العام....فاعتبرت على أساس هذا المعيار العاملين في الوزارات المختلفة والعاملين في المؤسسات العامة والبلديات؛ موظفين عموميين.

المطلب الأول: المعيار المختلط ومعيار المصلحة العامة

نظرا لصعوبة وضع معيار دقيق وواضح للقانون الإداري يذهب الفقه الفرنسي خاصة إلى الأخذ بمعيار مركب يجمع بين السلطة العامة والمرفق العام أي تكامل المعايير أي الفكرة التي تكشف المصلحة العامة والمبادئ القانونية التي تحكم سير المرافق العامة وفكرة السلطة تكشف بشكل مباشر عن الصفة والطبيعة الإدارية للعمل الإداري ومن القائلين بهذه الفكرة الأستاذ (جان ريفرو) وناصره كثير من الأساتذة في العصر الحديث، كما إن أحكام القضاء الإداري المقارن تؤيد وتؤكد سلامة ومنطقية هذه الفكرة.

معيار المصلحة العامة (المنفعة العامة)

بعد الأزمة التي حلت بفكرة المرفق العام وجعلتها عاجزة على أن تكون المعيار الوحيد للقانون الإداري وجدت أفكار أخرى وهما فكرة المنفعة العامة (فالين) التي تحل محل المرفق العام فبعد خروج هذا الأخير عن فكرة المرفق العام انتقدها ورأى أن فكرة المصلحة العامة هي التي تحدد قواعد القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة ويحدد الطبيعة الإدارية للنشاط الإداري أي أنها الفكرة والمعيار الذي يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري ومجال اختصاص القضاء الإداري لان المنفعة العامة هي سبب وجود هذه القواعد ويكون النشاط إداريا إذا استهدف تحقيق مصلحة عامة ؛ أما إذا هدف إلى تحقيق مصلحة خاصة فلا يكون نشاطا إداريا ؛ ويطبق القانون الإداري على النشاط الهادف لتحقيق المصلحة العامة واسعة وغامضة إضافة إلى مرونتها وقابليتها للتطور والتبدل بتغير الزمان والمكان في مقتضياتهما.

المطلب الثاني: معيار الغاية أو الهدف ومعيار التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية

أولا:الغاية والهدف

وفقا لمعيار الهدف أو الغاية تكون العبرة في تحديد النشاط الإداري بالتركيز على الهدف من النشاط الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يعد نشاطا إداريا يخضع لقواعد القانون الإداري ويختص بمنازعته القضاء الإداري فإذا كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة فتطبق عليه قواعد القانون الإداري ويكون من اختصاص القضاء الإداري والانتقادات التي وجهت إليه هي نفسها التي وجهت إلى معيار المصلحة العامة.

ثانيا:التمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية

نظرا للعيوب التي وجهت إلى معيار الغاية أو الهدف هجره القضاء إلى فكرة ومعيار جديد هو معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية؛ حيث يستند إلى تقسيم أعمال الإدارة إلى نوعين.

– إن هذا المعيار غير قاطع وغير حاسم في تحديد نطاق القانون الإداري ومجال اختصاص القضاء الإداري فما هو أساس التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية للإدارة العامة واهم سبب في عدم قطعية هذه الفكرة بتطور مفهوم السلطة العامة في القانون الإداري الحديث واختلافهما عن مفهومهما .

المطلب الثالث: معيار التمييز بين أساليب الإدارة العامة وأساليب الإدارة الخاصة والعضوي

إن هذا المعيار قريب من سابقه ؛ فالإدارة العامة عند قيامها بوظيفتها قد تستعمل ذات الأساليب المستعملة من طرف الأفراد أي أساليب الإدارة الخاصة (تسيير أملاك الدولة الخاصة ؛ عقود الإدارة المدنية) إذن أعمال وأساليب الإدارة الخاصة تخرج من نطاق الأعمال الإدارية وبالتالي تخرج من نطاق القانون الإداري وتخرج من نطاق القضاء الإداري، أما إذا قامت الإدارة العامة بأعمال وظائفها وفقا لأساليب الإدارة العامة المغايرة والمتميزة عن أساليب الإدارة الخاصة وتعد أعمالا إدارية تخضع للقانون الإداري ويختص بهاو القضاء الإداري ومثال ذلك (اختيار العمال، إبرام العقود الإدارية، وأساليب الإدارة وتسيير الأموال العامة للدولة وحمايتها وهنا تستخدم الإدارة أساليب استثنائية ومغايرة لأساليب الإدارة الخاصة هي أساليب الإدارة العامة.[1]

أولا: أعمال السلطة

حيث تقوم بها الإدارة العامة باعتبارها سلطة عامة تمارس امتيازات السلطة العامة لتنفيذ الأهداف العامة بما تحقق المصلحة العامة ؛ (إصدار قرارات إدارية ؛ التنفيذ المباشر ؛التنفيذ الجبري ؛ نزع الملكية للمنفعة العامة ....) تقوم بها السلطة عن طريق إصدار الأوامر والنهي بإرادتها المنفردة والملزمة هي وحدها المشكلة للأعمال الإدارية التي تخضع للقانون الإداري ويختص بها القضاء الإداري.

ثانيا:أعمال الإدارة العادية

تنحصر في النشاطات والأعمال التي تقوم بها الإدارة باعتبارها شخصا عاديا وسلطة ممارسة للامتيازات العامة ومثال ذلك إبرام العقود المدنية، أعمال التصرف وإدارة وتسيير أموال الدولة الخاصة (الدومين الخاص) أي إن هذه الأعمال تخرج عن نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري تكون مزايا هذه الفكرة متمثلة بالبساطة والوضوح ولها أهمية كبيرة حيث استطاع القضاء بفضل هذا المعيار فرض رقابة على جانب هام من أعمال الإدارة كانت تعد من أعمال السيادة لا تخضع لرقابة القضاء بتاتا ومع ذلك فله عدة عيوب نذكر منها قيام الأساس على ازدواج الشخصية القانونية للدولة حيث تصوروا وجود شخصيتين بينما للدولة شخصية قانونية واحدة تحقق لها الدوام والاستمرارية والوحدة. أدى تطبيقه إلى إخراج بعض الأعمال الإدارية بطبيعتها من الأعمال الإدارية مثل العقود الإدارية على أنها تتضمن بطبيعتها عناصر ومظاهر السلطة العامة (انظر الشروط الاستثنائية وغير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص. مع ذلك لم ينل هذا المعيار اهتمام من قبل القضاء الإداري، حيث ظل القضاء الإداري يعتمد على فكرة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، ولكن هذا المعيار أمكن بواسطته إدخال العقود الإدارية صمن الأعمال الإدارية نظرا لاحتوائها على أساليب الإدارة العامة وإدخالها في نطاق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، بينما كان معيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية قد اخرج العقود الإدارية من نطاق الأعمال الإدارية ومن مجال القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري...

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص137

1-المعيار العضوي: يقصد به ضرورة التركيز في تحديد طبيعة العمل الإداري على صفة الجهة أو العضو الذي صدر منه العمل ؛ دون النظر أو الاعتماد على ماهية وجوهر وطبيعة العمل ذاته وبذلك يكون العمل عملا إداريا إذا صدر من عضو أو جهة إدارية لها الصفة والطبيعة الإدارية (الوزارة، الولاية أي هو قانون الإدارة العامة باعتبارها تنظيما وجهازا لا باعتبارها نشاطا ووظيفة وقد نشا هذا المعيار عند نشأة القضاء الإداري للقانون الإداري الذي قرر انفصال واستقلال الوظيفة القضائية عن الأعمال الإدارية وقرر عدم تدخل القضاء العادي مرتبكا جريمة الخيانة العظمى، وبذلك أصبح كل عمل أو نشاط إداري هو ما صدر عن جهة إدارية مهما كانت طبيعته يخضع للقانون الإداري ويفصل فيه القضاء الإداري.[1]

2-تقدير المعيار العضوي:بالرغم من بساطته ووضوح وسهولة تحديده لمجال تطبيق القانون الإداري واختصاصه يشوبه عيب على ظواهر العمل الإداري وأشكاله الخارجية ولا يتعمق في ماديات وطبيعة العمل الإداري لتعبيره وفحص طبيعته من حيث كونه إداريا تطبق عليه قواعد القانون الإداري، ويشوبه عدم الدقة فمثلا " هناك مجموعة تصرفات صادرة عن سلطات إدارية لكنها لا تعد أعمالا إدارية ولا تطبق عليها قواعد القانون الإداري؛ ولا يختص بمنازعتها القضاء الإداري (عقود الإدارة المدنية)[2].

المطلب الرابع: رأي المشرع الجزائري من أسس ومعايير القانون الإداري

إن فكرة الجمع بين الأهداف والوسائل ' هي التي يمكن لها أن تؤسس القانون الإداري الجزائري الحديث، فاشتراك فكرة السلطة بمدلولها الحديث مع فكرة المصلحة العامة للدولة الجزائرية والمتجسدة في الأهداف الاشتراكية للدولة وهدف تحقيق التنمية الوطنية، هو الذي يؤسس فكرة القانون الإداري الجزائري ويحدد نطاق تطبيقه، ففكرة السلطة العامة عن طريق مظاهرها المختلفة هي التي تؤسس قواعد القانون الإداري التقليدي ولكن في العهد الحالي أخذت الجزائر بالمعيار العضوي.[3]

وهكذا يتضح لنا من خلال عرض المعايير السابقة لتمييز القانون الإداري، والجهود التي بذلها الفقه والقضاء الإداريين للتوصل إلى معيار جامع يمكن اعتماده كأساس لتمييز القانون الإداري، وتختلف باختلاف النظام القضائي الذي تتبعه الدولة، وما إذا كان القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية، أم أن اختصاصه محددا على سبيل الحصر ففي ظل نظام القضاء الإداري صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية تبرز أهمية معيار تمييز القانون الإداري، إذ لابد من معرفة طبيعة التراع لتحديد القضاء المختص وبالتالي القانون الواجب التطبيق وتبرز في هذا النظام الأهمية العملية لإيجاد أساس لتمييز القانون الإداري أو معيار يحدد نطاقه .أما في ظل نظام القضاء الإداري صاحب الاختصاص المحدد فلا تبرز الأهمية لوجود معيار لتمييز القانون الإداري.

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص133

[2] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص133-134

[3] – محمد الصغير بعلي،**القانون الاداري**، دار العلوم للنشر والتوزيع،2004،ص29

الفصل الثالث: التنظيم الإداري

المبحث الأول: الأشخاص المعنوية العامة

يتمتع الإنسان منذ ولادته بالشخصية القانونية التي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمله بالالتزامات لأداء دوره في المجتمع وأداء رسالته، والأصل أن الشخصية القانونية نسبت للإنسان فقط إلا أن عجز الإنسان عن النهوض بكافة متطلبات المجتمع لانتهاء شخصيته بالوفاة وحاجة المجتمع إلى دوام استمرار مرافقه ، كان لابد من منح الأهلية القانونية لأشخاص أخرى ، فظهرت نظرية الشخصية المعنوية ومقتضاها منح القانون الشخصية القانونية إلى جانب الإنسان الذي بات يطلق عليه الشخص الطبيعي إلى نوعين من التجمعات : مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال تهدف لتحقيق هدف معين ويكون كيان ذاتي مستقل عن الأفراد المكونين لها يسمح بتحقيق هدفها ، وأطلق عليها اصطلاح الشخصية المعنوية الاعتبارية .

وعلى ذلك يمكن تعريف الشخص المعنوي بأنه مجموعة من الأموال أو الأشخاص تستهدف تحقيق هدف معين اعترف لها القانون بالشخصية القانونية.[1]

أنواع الأشخاص المعنوية

يوجد نوعين رئيسيين من الأشخاص المعنوية هي : الأشخاص المعنية العامة ، والأشخاص المعنوية الخاصة ، مع ما تتمتع به الأشخاص المعنوية الخاصة من أهمية في نطاق القانون الخاص فتظهر بشكل الشركات والمؤسسات والجمعيات التي تنشأ بمبادرات الأفراد لتحقيق الربح أحياناً وتحقيق النفع العام أو المصلحة العامة في أحيان أخرى . و الشخصية المعنوية العامة تحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق القانون العام الذي لا يعرف غير هذا النوع من الأشخاص المعنوية رغم أن نظرية الشخصية المعنوية نشأت في ظل القانون الخاص . وقد درج الفقه والقضاء على تقسيم الأشخاص المعنوية العامة إلى ثلاث أنواع :

المطلب الأول: الأشخاص المعنوية الإقليمية

وهي الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية التي يتعلق اختصاصها في نطاق جغرافي منعين من الدولة وهي تشمل الدولة والوحدات المحلية الأخرى.

1-الدولة :

وهي أهم الأشخاص المعنوية على الإطلاق ولهذا فقد ورد النص عليها في القانون المدني على أن الدولة هي أول الأشخاص الاعتبارية.

والدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية الأخرى وهي التي تمنح الشخصية المعنوية الخاصة للأفراد والهيئات الخاصة وتمارس الرقابة عليها.[2]

---

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

والدولة باعتبارها شخص معنوي عام تشمل سلطات الدولة الثلاث : السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، باعتبارها شخص معنوي واحد . إلا أن هذه الوحدة في شخصية الدولة لم تكن أمراً مسلماً به فقد اختلف الفقه في شأنها، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة للدولة يقتصر على مجال معين من نشاط الدولة وهو الحقوق المادية والتصرفات التي تندرج في القانون الخاص ، أما بالنسبة لتصرفات الدولة التي تحمل طابع السلطة وامتيازاتها فما هي إلا اختصاصات يمارسها ممثلوا الدولة في الحدود التي رسمها القانون تحقيقاً للمصلحة العامة . ولعل الدافع وراء تبني هذا الرأي الخشية من تعسف الدولة وجورها على الحريات العامة إذا ما اعتبرت تصرفات الدولة حقاً من حقوقها , بينما ذهب رأي آخر إلى ثنائية شخصية الدولة ، فتكون شخصاً معنوياً خاصاً إذا ما تصرفت في مجال الحقوق المالية أو الحقوق الخاصة المشابهة لتصرفات الأفراد وينطبق عليها القانون الخاص وتعتبر شخصاً معنوياً عاماً إذا قامت بعمل بدخل في ضمن نطاق السلطة العامة وهنا تخضع تصرفاتها لأحكام القانون العام.

إلا أن هذه الآراء لم تلبث أن انتهت ، وأصبح الرأي السائد فقهاً وقضاءً أن شخصية الدولة وحدة لا تتجزأ وهي تشمل جميع تصرفات الدولة وأعمال الخاصة منها والتي تتسم بطابع السلطة العامة . وهو رأي يتماشى مع المنطق القانوني السليم

2-الوحدات المحلية المحافظات :

وترتبط فكرة الأشخاص المعنوية العامة المحلية بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية من خلال ممثليه من سكان الإقليم في المحافظات .

المطلب الثاني : الأشخاص الاعتبارية العامة المرفقية

ويطلق عليها أيضاً ألا مركزية المصلحة أو المرفقية ، وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية التابعة لها . وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات العامة

وقد لجأ المشرع إلى إنشاء هذه الأشخاص لتباشر أدارة المرافق العامة التي تتطلب نوعاً من الاستقلال الفني عن الحكومة المركزية ضمان فاعلية وكفاءة الإدارة . وتختلف هذه الأشخاص عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أنها مقيدة بالهدف الذي أنشأت من أجله، في حين تكون الأخيرة مقيدة بالحدود الجغرافية للإقليم الذي تمثله

وحيث أن الأشخاص الاعتبارية المرفقية تهدف إلى تحقيق أغراض متنوعة منها ما هو إداري أو اجتماعي أو اقتصادي ، فإن هذا الاختلاف يقود إلى اختلاف أنظمتها القانونية حسب النشاط الذي تتولاه ، أما الأشخاص الإقليمية فالقاعدة العامة أنها تتمتع بذات التنظيم القانوني .

كذلك تفترق الأشخاص الاعتبارية المرفقية عن الأشخاص الاعتبارية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم ، بينما تقوم فكرة الشخصية الاعتبارية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني ولا علاقة للديمقراطية في ذلك . كما هو الحال في الجامعات والهيئة العامة للمياه والهيئة العامة للإذاعة.[1]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المطلب الثالث : الأشخاص المعنوية المهنية

بسبب التطور المستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه ظهرت فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في المنظمات والاتحادات ذات الطابع المهني ، تتولى إدارة مرافق عامة ينشأها المشرع لتحقيق مصالح عامة ، ومن ذلك الاتحاد العام لطلبة الجماهيرية واتحاد الأدباء والكتاب والمؤتمر المهني للمعلمين . وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها .[1]

المبحث الثاني :النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية ونهاية الشخص المعنوي

المطلب الأول: النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

إذا اعترف بالشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعي ، وذلك في الحدود التي قررها القانون فيكون لها[2] :

1- الذمة المالية المستقلة :

يتمتع الشخص المعنوي العام ، بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة ولها الحق في الاحتفاظ بالفائض من إيراداتها كما أنها تتحمل نفقاتها ، والذمة المالية للشخص المعنوي مستقلة عن الذمة المالية للأشخاص المكونين له .

2- الأهلية القانونية:

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي فهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه ، ومفيدة كذلك بحدود الهدف الذي يسعى الشخص الاعتباري العام لتحقيقه . وهذه الشخصية القانونية مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين بالشخص الاعتباري العام ويباشرها عنه من يمثلونه من أشخاص طبيعيتين.

3- حق التقاضي :

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي ، فله مقاضاة الغير ، كما يكون من حق الغير أن يقاضيه ، كما يجوز أن تقاضي الأشخاص المعنوية بعضها ببعض ، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيتين يمثلونه أو ينوبون عنه ويعبرون عن إرادته في التقاضي .

4-موطن مستقل :

للشخص الاعتباري موطن خاص به يختلف عن موطن الأشخاص المكونين له ، وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته ، فقد بينت المادة 2/53 من القانون المدني أن " يعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق
[2] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

إدارته .. " . وللموطن أهمية خاصة بالنسبة للشخص الاعتباري فيجب إعلان الأوراق الرسمية والقضائية إليه فيه و يتم تحديد المحكمة المختصة بالنظر بالدعاوي التي ترفع ضده .

5-تمارس الأشخاص المعنوية العامة جانباً من سلطة الدولة باعتبارها من أشخاص القانون العام فتتمتع بامتيازات السلطة التي يقررها القانون للجهات الإدارية فتعتبر قراراتها إدارية ، ويجوز تنفيذها جبراً دون الالتجاء إلى القضاء ، كذلك تملك حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء المباشر كما يجوز لها إبرام العقود الإدارية ، وحيث توجد هذه السلطة توجد مسؤولية الشخص المعنوي عن أفعاله الضارة التي قد يتسبب بها موظفيه .

6-المال الذي تملكه الأشخاص المعنوية العامة يعتبر مالاً عاماً إذا كان مخصصاً للمنفعة العامة ، وبذلك فهو يحظى بالحماية المقررة للمال العام ، ومع ذلك يمكن أن تملك الأشخاص المعنوية العامة أموالاً أخرى خاصة تعد جزءاً من الدومين الخاص ولا تعتبر أموالاً عامة وتخضع لأحكام القانون الخاص.

7- موظفو الأشخاص المعنوية العامة يعدون موظفين عامين ويرتبطون بعلاقة تنظيمية مع الشخص المعنوي إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ولا يمنع ذلك من أن يكون لبعض الأشخاص المعنوية نظام خاص لموظفيها ولوائح خاصة بتأديبهم .

8-لا يترتب على منح الشخصية المعنوية العامة الاستقلال التام عن الدولة إذ تخضع هذه الأشخاص لنظام "الوصاية الإدارية" التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة لضمان احترام هذه الأشخاص للقانون والسياسة العامة للدولة وعدم تجاوز الغرض الذي من أجله أ نشأت هذه المرافق.

9-نتيجة لتمتع الشخص المعنوي العام بامتيازات السلطة العامة وبالتالي اعتباره شخصاً من أشخاص القانون العام ، فإن القضاء الإداري يكون هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عن ممارسة نشاطه ، ويخضع كذلك للقيود التي يفرضها القانون الإداري من ضرورة إتباع إجراءات خاصة في التعاقد أو الطعون في القرارات الصادرة منه وغير ذلك من أمور تفرضها الطبيعة الخاصة بنظام القانون العام .

المطلب الثاني: نهاية الشخص المعنوي العام

الدولة باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها بزوال أو فقد ركن من أركانها التي تقوم عليها كما لو تفتت إلى عدة دول أو اندمجت بدولة أخرى أو فقدانها لإقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى . أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها ، كما لو صدر قانون يعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يدمجها في بعضها .

أما إذا صدر قانون بحل مجلس إدارة الشخص المعنوي فيظل الشخص المعنوي قائماً حتى يتم اختيار الشخص الجديد . وتنقضي الشخصية المعنوية المرفقية والمهنية بإلغائها أو حلها بذات طريقة إنشائها أو باندماجها بشخص معنوي مرفقي آخر .

وعند نهاية الشخص المعنوي العام أيا كانت صورته تنتقل أمواله إلى الجهة التي حددها القانون أو القرار الصادر بإلغائه أو حله ، وإلا فإن هذه الأموال تنتقل إلى الجهة التي يتبعها هذا الشخص[1].

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

الفصل الرابع: أساليب التنظيم الإداري

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري هما :

المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية ، اللذان يشكلان المظهران المتعارضان للأسلوب الذي تسير عليه الإدارة، بحيث تأخذ الدول بقدر من هذا المظهر أو ذاك وفقا لظروفها السياسية و الاجتماعية الخاصة بها كما أن نسبة المزج و الخلط بين كل من النظامية وفقا للظروف المختلفة و تغيراتها، بحيث يتجه الأسلوب الأول و الأقدم في الظهور نحو حصر الوظيفة الإدارية في أيدي السلطة التنفيذية وحدها في العاصمة دون وجود سلطات إدارية أخرى مستقلة عنها، بينما يتجه أسلوب اللامركزية الإدارية نحو توزيع الوظيفة الإدارية ومشاركة هيئات وسلطات لامركزية .

المبحث الأول: المركزية الإدارية

المركزية الإدارية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري أو الوظيفة الإدارية و حصرها في يد السلطات الإدارية المركزية أي في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة ، تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه و تخطيط و رقابة و تنسيق ، وما على السلطة الدنيا في هذا النظام إلا الالتزام بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا و ما يساعد على ذلك الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية و تقسيم الموظفين رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً فينفذ أوامره و يعمل تحت إمرته و إشرافه و بتوجيهاته .

و نشير هنا انه لا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة تكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها في مباشرة وظيفتها غير أن هذه الفروع لا تتمتع في ذلك بأي قدر من الاستقلال .[1]

المطلب الأول: أركان المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي: تركيز الوظيفة الإدارية في يد سلطات الإدارة المركزية (الحكومة)، التدرج الهرمي الإداري، السلطة الرئاسية .

أولا: تركيز و حصر سلطة الوظيفة الإدارية في يد الإدارة المركزية

إن من مقومات النظام الإداري المركزي هو حصر و تجميع الوظيفة الإدارية و تركيزها في يد السلطة الإدارية المركزية في الدولة، بمعنى أنه تتركز في هذا النظام سلطة مباشرة الوظيفة الإدارية في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة بحيث تتركز فيها سلطة اتخاذ القرارات و تسيير المرافق العامة، و تعاونها في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم الأخرى

[1] – الأستاذ رواب جمال، **دروس في القانون الإداري**، بالمدرسة الوطنية للضرائب، القليعة ، الجزائر

تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، بحيث لا توجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية .[1]

ثانيا: التدرج الهرمي الإداري

إن فكرة التدرج الهرمي الإداري تعني أن يأخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة و المتكون من مجموعة من الأجهزة و الوحدات الإدارية المختلفة أن يأخذ شكل أو هيئة مثلث أو هرم مترابط و متتابع الدرجات و المستويات و الطبقات بحيث ترتبط كل درجة من هذا السلم الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة قانونية هي رابطة السلطة الإدارية ، بمعنى أن يقوم النظام المركزي على أساس التدرج الهرمي في الجهاز الإداري ومقتضاه أن يخضع موظفي الحكومة المركزية بشكل متدرج و متصاعد ، تكون الدرجات الدنيا تابعة للأعلى منها تحت قمة الجهاز الإداري وهو الوزير .

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعاً تاماً، ويتجه مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً.

لهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يبين التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين ويبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية .[2]

ثالثا: السلطة الرئاسية

تعرف السلطة الرئاسية على أنها القوة التي تحرك السلم الإداري الذي يقوم عليه النظام الإداري المركزي ، و مفهومها في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هو حق و سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى أي من طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص ، و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر لهذا الرئيس .

تعتبر السلطة الرئاسية ضمانه معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته، فهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية بحيث تتقرر بدون نص و بشكل طبيعي ، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه ، بالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية و السلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي ، إلا أنها سلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري و بنوع الوظيفة التي يمارسها ،و هي الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله [3]:

[1] – رواب جمال، مرجع سابق
[2] – رواب جمال، مرجع سابق
[3] – رواب جمال، مرجع سابق

أ- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسه الكثير من الاختصاصات والصلاحيات منها ما يتعلق بسلطته في التعيين و الاختيار، و سلطته في تكليف مرؤوسيه بأعمال معينة، بالإضافة إلى سلطة نقل الموظف وترقيته وسلطة التأديب التي قد تصل إلى حد العزل أو حرمان من بعض الحقوق والمزايا الوظيفية ، و كل ذلك طبعا في حدود ما يسمح به القانون .

ب- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

تشمل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر و التعليمات و التوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم و سلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال و التعقيب عليها وتشمل هذه السلطات .

1- سلطة الأمر :

يملك الرئيس إصدار الأوامر والتعليمات ، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية ، ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية ، و بصفة عامة نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساساً بأنها سلطة آمره لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين .

2- سلطة الرقابة و التعقيب:

وسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه تكمن في التقارير التي يقدمها الموظفين عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها ، و قد يمارسها كذلك عن طريق الشكاوي التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه .

المطلب الثاني :صور المركزية الإدارية

تتخذ المركزية الإدارية من الناحية العملية صورتان : التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري

أولاً : التركيز الإداري

هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية ، ويطلق عليها أيضاً المركزية المتطرفة أو الوزارية أو المكثفة معناها أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد السلطة الإدارية المركزية و المتمثلة في الوزراء على مستوى العاصمة، بحيث لا يكون لأية سلطة أخرى حق تقرير أي أمر من الأمور ، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الإدارة المركزية المختصة لإصدار القرار وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المساءل المطروحة عليهم و انتظار ما تقرره الإدارة المركزية بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات، لا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري و توفر حلاً لمشاكل الأفراد، لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية نحو الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية و هي عدم التركيز الإداري .[1]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ثانيا: عدم التركيز الإداري

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية، أللاوزارية أو المركزية المعتدلة أو المخففة و مقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة و الإدارة المركزية بتخويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة .

إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الإدارة المركزية ، فهم خاضعون لسلطتها الرئاسية ولها أن تصدر إليهم القرارات الملزمة و لها أن تعدلها أو تلغيها ، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية من خلال بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم و من ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنوية ، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة ، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس.

وعلى أي حال فإن هذه الصورة من المركزية أفضل من التركيز الإداري وهي مرحلة انتقال صوب نظام اللامركزية الإدارية ، وهي الصورة الباقية في إطار نظام المركزية الإدارية و لعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام تفويض الاختصاص ، الذي سنتناوله في هذا الجزء من الدراسة .[1]

ثالثا : تفويض الاختصاص

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالباً ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم ، و يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه ، بشرط أن يسمح القانون بمنح هذا التفويض و أن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل .

للتفويض مزايا عدة فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل ، فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه أو جهة أو هيئة ما ، و يؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.[2]

أ- شروط التفويض:

للتفويض شروط أوردها الفقه و القضاء، يجب مراعاتها حتى يكون التفويض صحيحاً هي :

1- التفويض لا يكون إلا بنص، يلزم حتى يكون التفويض صحيحاً أن يسمح القانون بالتفويض، فإذا منح القانون الاختصاص إلى جهة معينة ليس لهذه الجهة التنازل عن هذا الاختصاص أو تفويضه إلى سلطة أخرى إلا إذا أجاز القانون ذلك.

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

2- التفويض يجب أن يكون جزئياً، فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون .

3- يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه ، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في السلطة لا تفويض في المسؤولية .

و المرؤوس المفوض إليه لا يسأل عن تصرفاته بشأن السلطات المفوضة إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض و لا تنصرف المسؤولية إلى أعلى منه و فقاً لمبدأ وحدة الرئاسة و الأمر.

4- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، فالتفويض لا يتم إلا لمرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيباً بعدم الاختصاص.

5- التفويض مؤقت و قابل للرجوع فيه من جانب الرئيس لأن الأصل هو عدم التفويض و الاستثناء هو التفويض.[1]

وتثار بشأن التفويض مشكلة سلطة الجهة المفوضة " بكسرلواو " على اختصاصات المفوض إليه " المرؤوس" فهل للسلطة صاحبة الاختصاص الأصلي أن تلغي قرارات السلطة المفوض إليها .

ذهب جانب من الفقهاء إلى عدم السماح بتوجيه تعليمات إلى المرؤوسين تتعلق بالاختصاص المفوض إليهم على أساس أن الموظف الذي قام بالتفويض لا يعتبر رئيسياً إدارياً بالنسبة للقرارات الصادرة طبقاً للتفويض على أساس أن المرؤوس يعتبر كأنه الرئيس نفسه وعندئذ فإن قراراته واجبة الاحترام.

بينما ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أن الأصيل يبقى له الحق في التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه إذا كان الأخير مرؤوساً له ، لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس ولا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصه في التوجيه والرقابة السابقة واللاحقة على أعمال مرؤوس.

وقد يحصل بعض الخلط بين التفويض والحلول لأن الاثنين يساهمان في تسهيل سير العمل الإداري وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد كما أن كل منهما يعني ممارسة أحد الموظفين لاختصاصات موظف آخر .

إلا أن هناك الكثير من أوجه الاختلاف بين الحلول والتفويض فالحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل أياً كان سبب الغياب اختيارياً كما في حالة الإجازة أو إجبارياً كما في حال المرض فيحل محل الموظف في ممارسة هذه الاختصاصات من حدده المشرع. أما في حالة التفويض فإن الرئيس المفوض يكون حاظراً وليس غائباً .

كما أن التفويض يتحقق بقرار يصدر من الرئيس المفوض إلى المفوض إليه في حين لابد للحلول أن يقترن بنص وأن تكون أسبابه صحيحة ويصبح الحلول مستحيلاً إذا لم ينظمه المشرع .

وفي تفويض الاختصاص يأخذ القرار الصادر درجة المفوض إليه، أما في الحلول فتكون القرارات الصادرة في مرتبة قرارات الأصيل الغائب .

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

وفي التفويض يكون الرئيس المفوض مسؤولاً عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه بينما لا يكون الأصيل الغائب مسؤولاً عن أخطاء من حل محله لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير ولأن مصدر سلطته القانون وليس الأصيل وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

ومن الملاحظ أن تفويض الاختصاص لا يعدو أن يكون تخفيفاً عن كاهل الرؤساء ومساعدتهم في تسيير أعمالهم وهذا الغرض لا يجعل المرؤوس ممارساً لاختصاص مانع للتعقيب والرقابة ، ونرى أنه لا مانع من قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مرؤوسيه وتوجيههم من خلال إصدار الأوامر والتعليمات التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن إلى سلامة العمل من الناحية القانونية ، خاصة وإن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة عما قام بتفويضه من اختصاص ، لأن لا تفويض في المسؤولية كما بينا سابقاً .[1]

ب- أنواع التفويض : التفويض على نوعين " تفويض اختصاص و تفويض توقيع " :

1- تفويض الاختصاص :

هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه ، وهذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض و في هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبه إلى المفوض إليه و تأخذ مرتبة درجته الوظيفية ، و يوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفتة لا بشخصه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لوظيفة المفوض إليه.

2-تفويض التوقيع :

وهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه ، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه ، كما أن هذا التفويض يسمح للمفوض إليه بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة " بكسرالولو " ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص رغم التفويض كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة .

3- التفويض والحلول :

يقتصر بالحلول أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو غيره ، فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفاً، و قد يحصل الحلول بان تحل إحدى الجهات الإدارية محل جهة إدارية أخرى

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المطلب الثالث : تقييم المركزية الإدارية

درج بعض الفقهاء على إبراز مزايا النظام المركزي بينما ذهب البعض نحو إبراز عيوبه ، ونعرض فيما يلي أهم تلك المزايا والعيوب

أولا: مزايا المركزية الإدارية

1- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة ، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً ، والتي تحتاج لتقوية و تدعيم لوحدتها؛

2- يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق وحدة أسلوب و نمط الوظيفة الإدارية في الدولة كما يؤدي إلى ثبات و استقرار الإجراءات الإدارية ودقتها كما يساهم هذا النظام في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في كثرة الإجراءات؛

3- تحقيق العدل و المساواة في المجتمع لإشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة و نظرتها الشمولية البعيدة عن المصالح المحلية؛

4- المركزية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة السيادية أو القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرفق الأمن أو الدفاع أو المواصلات ؛

5- المركزية تؤدي إلى توحيد النظم و الإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة كونها تتأتى من مصدر واحد ، مما يمكن الموظفين من الإلمام بكافة الأوامر و التعليمات اللازمة لتنفيذ الوظيفة الإدارية؛

6- يؤدي نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق الاقتصاد و توفير في الأموال و موارد الدولة و يساعد على عدم الإسراف و التبذير في الإنفاق العام .[1]

ثانيا: عيوب المركزية الإدارية

1- يؤدي هذا النظام إلى إشغال الإدارة المركزية أو الوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم .

2- المركزية تؤدي إلى زيادة الروتين والبطء في اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة وفي الوقت المناسب ، لاستئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ كافة القرارات في الدولة وبعد مصدر القرار في أكثر الأوقات عن الأماكن المراد تطبيق القرار فيها ، وغالباً ما تأتي هذه القرارات غير متلائمة مع طبيعة المشكلات المراد حلها .

3- المركزية الإدارية لا تتماشى مع المبادئ الديمقراطية القائلة بضرورة أن تدار الوحدات المحلية من خلال سكان هذه الوحدات عن طريق مجالس منتخبة من بينهم .

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

4- المركزية الإدارية وبسبب تركز السلطة بيد الوزراء وفئة قليلة من الرؤساء والإداريين في العاصمة تؤدي إلى قتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين الآخرين لأن دورهم ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية ، وعدم مشاركتهم فيها .[1]

المطلب الرابع: السلطة الإدارية المركزية في النظام الإداري الجزائري

تتمثل السلطات الإدارية المركزية الجزائرية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية النهائية بخصوص مسائل الوظيفة الإدارية باسم و لحساب الدولة الجزائرية تتمثل في رئيس الجمهورية في حدود اختصاصاته ووظائفه الإدارية فقط يعاونه في ذلك أجهزة تنفيذية و استشارية تابعة له و خاضعة لسلطاته الرئاسية المباشرة و تتمثل تلك الهيئات في رئاسة الجمهورية و رئاسة الحكومة و الوزراء كل في حدود اختصاصات وظائفه الوزارية و يساعد كل وزير في اختصاصاته المركزية أجهزة إدارية و استشارية و تنفيذية تابعة له و خاضعة لسلطاته الرئاسية كما تتمثل سلطات الإدارة المركزية الجزائرية في الولاة في حدود اختصاصاتهم الإدارية المركزية .

أولا: سلطات و اختصاصات رئيس الجمهورية الإدارية

يعتبر رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية بموجب الدساتير الصادرة إلى حد الآن ، ذلك أن النظام السياسي الجزائري كان نظاما دستوريا مغلقا في ظل دستور 1963 و دستور 1976 و نظاما شبه رئاسي في ظل دستور 1989 و دستور 1996 ، و عليه فرئيس الجمهورية في نطاق وظائفه و اختصاصاته الإدارية يعد الرئيس الإداري الأعلى في بناء و هيكل النظام الإداري الجزائري إذ يملك حق و سلطة إصدار القرارات الإدارية الباتة و النهائية باسم الدولة الجزائرية و لحسابها تكون نافذة على مستوى كل الإقليم الجزائري .[2]

أ-اختصاصات و وظائف رئيس الجمهورية :

يقوم رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري بمهام و مسؤوليات كبرى ، إذ يملك صفة و سلطة إصدار القرارات

الإدارية التنظيمية العامة و القرارات الإدارية الفردية لما يتعلق الأمر بالوظيفة الإدارية و في جميع الموضوعات الإدارية وذلك في نطاق الاختصاصات الإدارية المقررة له بنص الدستور و العرف الدستوري و تتمثل هذه الاختصاصات في :

1- الوظيفة الإدارية التنظيمية :إن رئيس الجمهورية مسؤول عن القيام بالسلطة و الوظيفة التنظيمية للنظام الإدارية الجزائري باعتباره القائد الإداري للوظيفة التنفيذية في الدولة فهو المسؤول عن إنشاء الأجهزة و المؤسسات و المرافق الإدارية المركزية في الدولة و تحديد اختصاصاتها و نظامها القانوني و تحديد علاقاتها القانونية المختلفة سواء فيما بينها أو بين المواطنين و الدولة كما يضطلع رئيس الجمهورية بإصدار القرارات التنظيمية التي يصدرها في شكل مراسيم أو لوائح إدارية لتنفيذ القوانين .

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

2- سلطة و وظيفة التعيين :من اختصاصات و سلطات رئيس الجمهورية الإدارية ، سلطة التعيين للموظفين السامين المدنيين منهم والعسكريين و ذلك بواسطة مراسيم ، فرئيس الجمهورية في النظام الجزائري هو الذي يحوز الصفة القانونية لاستعمال سلطة تعيين كبار الموظفين.

3- وظيفة حفظ النظام العام و الأمن العام و الصحة العامة و الآداب العامة في الدولة :وهذا الاختصاص مقرر في النظام الجزائري مثل النظام الفرنسي بموجب العرف الدستوري فرئيس الجمهورية تبعا لذلك يحوز الصفة القانونية في استعمال سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية المتعلقة بمرفق و وظيفة حفظ النظام العام و هي ما يعرف بالضبط الإداري أو البوليس الإداري .

4- وظيفة التنسيق :يعتبر رئيس الجمهورية المسؤول المختص بإقامة وتحقيق عملية تنسيق أعمال الوظيفة الإدارية على المستوى المركزي الأعلى للإدارة العامة الجزائرية .[1]

ب- الأجهزة و وحدات الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية :

يساعد رئيس الجمهورية في أداء مهامه بصفته الرئيس الأعلى للإدارة المركزية ، وحدات إدارية تابعة و مساعدة له كما أن هناك هيئات استشارية تساعده في القيام بمهامه من بينها الوزراء فالوزير باعتباره عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية المسؤولة عن الوظيفة التنفيذية صفتان :

- **الصفة السياسية:** باعتباره عضوا في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة .

- **الصفة الإدارية:** باعتباره عضوا إداريا لأنه الرئيس الإداري لمجموعة المرافق و المؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة للوزارة التي يشرف عليها فالوزير يعد الرئيس الإداري الأصيل ، و صاحب الاختصاص العام في شؤون الوظيفة الإدارية المتعلقة بتسيير وزارته و له سلطة اتخاذ القرارات الإدارية و التصرفات و كافة الأعمال القانونية و المادية باسم و لحساب الدولة في نطاق الاختصاص الوظيفي للوزارة التي يشرف عليها .[2]

ج- اختصاصات و وظائف الوزير من الناحية الإدارية :

- يقوم في نطاق الاختصاص الوظيفي لوزارته بالتنظيم الداخلي للوزارة و ضمان حسن سيرها و هو في سبيل ذلك مخول بإصدار القرارات الإدارية التنظيمية و كافة إجراءات التنظيم الداخلي .

- الوزير هو الرئيس الإداري المركزي المختص و صاحب الصفة القانونية في ممارسة السلطة الرئاسية .[3]

---

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[3] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة و إشراف الإدارة أو الحكومة المركزية وذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية .

ففي هذا النظام تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها بحيث تحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة السيادية أو القومية و تمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي.

وبالتالي تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية.

المطلب الأول: تعريف وأركان اللامركزية الإدارية

أولا: تعريف اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية الإدارية بكونها "مجموعة من الأشخاص الإدارية العامة المستقلة، تمارس اختصاصاتها الإدارية إقليميا أو مصلحيا بواسطة مجالس منتخبة أو هيئات إدارية تحت وصاية وإشراف الدولة دون أن تخضع لها".

وهذا ما تشير إليه المادة 16 من دستور 1989 المعدل حيث تنص: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

فالتنظيم الإداري اللامركزي تنظيم مقابل للتنظيم المركزي ومغاير له تماما وعليه فهو يتميز عليه وقوم على أركان وخصائص تختلف عن الأركان والخصائص التي يقوم عليها النظام المركزي.[1]

ثانيا: أركان نظام اللامركزية الإدارية

1-إن اللامركزية تقوم على الشخصية المعنوية وما ينتج عنه من نتائج كالأهلية القانونية والاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي إلخ ...؛

2-عن اللامركزية الإدارية تقوم على مجالس منتخبة أو مديرة ينتخبون أو يختارون من بين المواطنين محليا أو مصلحيا، تشارك هذه المجالس في تسيير الشؤون العمومية المحلية، فضلا عن قيامها بتمثيل موطني الناحية داخل هذه المجالس؛

3-إن اللامركزية الإدارية تخضع لرقابة من نوع خاص هي الرقابة الوصائية الشيء الذي يعطي للمجالس المنتخبة حرية أكبر في التصرف والتحرك دون حرج أو قيد عدا قيد الخضوع للرعية؛

4-إن اللامركزية تتمتع بالطابع المزدوج هما الطابع الإداري والطابع السياسي، أما الطابع الإداري فيتمثل في ممارسة اختصاصاتها الإدارية عن طريق إصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود والصفقات الإدارية بواسطة موظفين وأعوان عموميين يتصرفون في أموالها العامة.أما الطابع السياسي فيكمن في الديمقراطية التي تتجلى في إفساح المجال للمواطنين للمشاركة في تسيير شؤونهم العمومية (مصالح عامة) بأنفسهم عن طريق الانتخاب. كما تتجلى هذه الديمقراطية أيضا

[1] - شريف مصطفى، مرجع سابق، ص71

تدريب المواطنين على الخضوع للرأي الغالب واحترام رأي الأقلية في المداولات التي يجريها أعضاء المجلس في اجتماعاتهم وفي ذلك مدرسة لتعلم الديمقراطية؛

5-من أركان وخصائص اللامركزية، وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح العمومية الوطنية، ويتجلى ذلك في اختصاصات التي حددها القانون للبلدية بحيث يعتبر كل ما هو داخل تحت هذه الاختصاصات من الشؤون العمومية المحلية وما لم يدخل فيها ليس كذلك.[1]

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية

هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية " اللامركزية المحلية أو الإقليمية ، واللامركزية المصلحية أو المرفقية " .

أولا: اللامركزية الإقليمية أو المحلية

معناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و تسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم .

تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحلية على ثلاث أركان :

1- وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة :

يجب من خلال النظام اللامركزي أن تكون هناك مصالح و حاجيات خاصة ببعض المناطق الجهوية يحسن ترك أمر إشباعها إلى أبناء كل منطقة و في جانب ذلك هناك بعض المرافق تمثل مصالح وطنية أي على مستوى الدولة .

إن وجود مجموعة مصالح جماعية مشتركة و مترابطة متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح إقليميا إذ ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل نطاق وحدة الدولة فعلى البلديات و الولايات حل مشاكلها الخاصة بها و على السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية ومن هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات و البلديات كامل الصلاحيات لحل المشاكل ذات المصلحة المحلية و الجهوية التي بإمكانها حلها و تشمل هذه الصلاحيات الميادين المختلفة و المشرع (البرلمان)هو المختص الوحيد لتحديد نطاق و حجم المصالح الإقليمية و المصالح الوطنية و هو الذي يحدد العلاقة بين هذه المصالح المختلفة .

.بمعنى يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لاعتبارات إقليمية أو محلية ،لأنه من الأفضل أن تباشرها هيئات محلية معينة مع إسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم ، و يتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون و لا يتم الانتقاص منها إلا بقانون آخر ، وهي تشمل مرافق متنوعة و تتضمن كافة الخدمات التي تقدم كمرفق الصحة والتعليم و الكهرباء و الماء و غيرها .[2]

[1] - شريف مصطفى، مرجع سابق، ص71-72

[2] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

2- يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق :

يجب أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم وأن يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من هؤلاء السكان و ليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية ... ويذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ لديمقراطية حيث ذهب الأستاذ penoit إلى القول بأن اللامركزية هي الديمقراطية كأعضاء المجالس الشعبية البلدية ، و إذا كان الانتخاب هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة و كفاءة مثل الوالي بشرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة ،خاصة و إن الانتخاب يتطلب قدر كبير من الوعي والثقافة مما لا يتوفر غالباً في سكان الوحدات المحلية .[1]

3- استقلال الوحدات المحلية :

إذا كان من الضروري أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية ، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لابد من تمتع هذه الهيئات باستقلال كافٍ في أدائها لنشاطها، و قد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصاية الإدارية.[2]

ثانيا: اللامركزية المرفقية

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع و المرافق و المصالح العامة الشخصية المعنوية و قدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها ، كمرفق البريد و الكهرباء و الإذاعة ... ، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية .

فتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة ، و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق و على ذلك ليس هناك حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة و ينبغي الحرص دائما على أنّ تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود و الاختصاصات التي أجازها و لا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها .

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ثالثا: مقارنة اللامركزية باللامركزية الإقليمية [1]

على الرغم من عدم التوافر الحقيقي والتام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية ، وتشكيك جانب من الفقه في اعتبارها لامركزية إدارية يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من عدة جوانب.

أ–من حيث وجود المصالح المتميزة: يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية)، وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقية (المصلحية).

ب–ومن حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج. وإذا كانت طريقة الانتخاب تشكل وسيلة مثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) بموجب تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الأدرى بمصالحهم، فغن إدارة الشخص المعنوي المرفقي (المستشفى، الجامعة...)، عادة ما يستند إلى فئة الخبراء والفنيين الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية والأقدر على تسييرها .

كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهمي إذا ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية)، بعد تشكيلها:

- بسلطات واختصاصات فعلية وتقديرية؛
- بالوسائل والإمكانيات اللازمة لأداء مهامها؛
- بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

ج–من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية): يخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي ورقابي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية، وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.

وعلى كل، فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة، حيث تمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.[2]

المطلب الثالث : تقييم اللامركزية الإدارية

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب وهو ما نبينه في هذه الدراسة:

أولا: مزايا اللامركزية الإدارية

1–يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة، لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية؛

2– يخفف العبء عن الإدارة المركزية ، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية؛

[1] – محمد صغير بلعي، **القانون الإداري "التنظيم –النشاط الإداري"**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004

3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها . سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن ، لما تعودوا عليه وتدربوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة ؛

4- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى؛

5- تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها .[1]

ثانيا: عيوب اللامركزية الإدارية

1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية؛

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة؛

3- غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية؛

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة.[2]

ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري .

المطلب الرابع: الرقابة (الوصاية)الإدارية

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة .

و نرى إزاء هذا الاختلاف البين أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، فهو وسيلة فنية تقوم على أساس و في إطار مبدأ وحدة الدولة الدستورية و السياسية و من ثم يتحتم

---

[1] – رواب جمال، مرجع سابق

[2] – رواب جمال، مرجع سابق

وجود نظام الرقابة الوصائية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية في حدود القانون فقط و ذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية و السياسية من مخاطر الخروج عنها و تعريض كيان الدولة للانهيار .

فإذا كان النظام الإداري اللامركزي يقوم على أساس تفرغ الهيئات الإدارية اللامركزية بتسيير الشؤون اليومية اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية للمواطنين كما يحقق المصلحة العامة في كافة المجالات ومن ثم كان حتما وجود نظام الرقابة الإدارية الوصائية من أجل ضمان الحفاظ على شرعية أعمال و تصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية اللامركزية و عدم خروجها و تناقضها مع المصلحة العليا للدولة و مقتضيات المرافق السيادية ، كما تستهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات و السلطات الإدارية المركزية ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة الجهوية والمحلية على أن لا يؤدي ذلك إلى إعطاء أي استقلال ذاتي للجماعات المحلية .[1]

أولا: تعريف الرقابة

الرقابة هي مظهر من مظاهر السلطة والسيادة والقيادة فهي تعني الحراسة وتعني التفتيش وتعني التدقيق كما تعني المراجعة والإشراف هذه المترادفات جميعها تؤكد أن للرقابة مفهوم سياسي وليس مفهوم قانوني لأنها تقوم على السلطة والقوة، فهي لا تعبر عن علاقة حقوقية (إنشاء مراكز قانونية) وإنما تعبر عن علاقة تبعية بين سيد وتابع بين رئيس يعطي الأوامر ومرؤوس يطيع هذه الأوامر بين قوي يسود وضعيف يخضع بين من هو مشرف ومن هو مشرف عليه وهكذا...[2]

ثانيا: أنواع الرقابة

للرقابة أنواع نذكر أهمها[3]:

1-الرقابة السياسية: وتتمثل في رقابة المجالس الشعبية الإدارية (المادة 159 من الدستور)..

2-الرقابة القضائية: وتتمثل في مراقبة القاضي لأعمال الهيئات الإدارية عن الدعاوى التي يقدمها المواطنون ضد الإدارة أمام القاضي الذي يحكم إما لصالح الإدارة برفض دعوى المدعي أو ضد الإدارة بإلغاء قراراتها وبمطالبتها بتعويض المتضررين من تصرفاتها (المادة 152 من الدستور).

3-الرقابة الإدارية: وهي الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها ولذلك تسمى أيضا بالرقابة الذاتية فالإدارة وحرصا منها على سمعتها تسعى إلى التقليل من الأخطاء التي قد يقع فيها أعوانها ولذلك فهي تراقب أعمالهم قبل تعرضها للمساءلة من الغير سواء تمثل هذا الغير في القاضي الإداري أم في غيره، فالرقابة الإدارية رقابة تستهدف تحقيق السير الحسن للإدارة وشرعيتها وفاعليتها.

[1] – رواب جمال، مرجع سابق

[2] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص74

[3] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص74

ثالثا: أهداف الرقابة الإدارية

ترمي الرقابة بوجه عام والرقابة الإدارية بوجه خاص إلى تحقيق أحد الأهداف الثلاثة الآتية:

أ–رقابة الشرعية: ويراد بها التأكد من مدى مطابقة أعمال الإدارة للقانون.

ب–رقابة الملائمة: وترمي إلى التأكد من مدى صلاحية وملائمة العمل الإداري خصوصا عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية عندها يبحث القاضي ليس في مدى مطابقة تصرف الإدارة للقانون لأن الإدارة لا تتصرف هنا وفق القانون وإنما وفق سلطتها التقديرية بل يبحث في مدى ملائمة القرار الذي اتخذته مع الوضع القانوني العام السائد في الدولة.

ج–أما الهدف الثالث من الرقابة الإدارية فيتمثل في مراقبة الفاعلية والمردودية: وهي رقابة ترمي إلى حث الإدارة على القيام بأعمالها في الوقت المحدد لها وبأكثر سرعة وأقل جهد وتكلفة فضلا عن تحقيق أكبر مردود وأكبر نتيجة ممكنة من العمل الإداري.[1]

رابعا: تقنيات أو صور الرقابة

يمكن تلخيص هذه الصور فيما يلي:

1–هناك رقابة قبلية ورقابة بعدية ويقصد بها الرقابة التي تمارسها الإدارة قبل إنجاز العمل فهي سابقة عليه ورقابة تمارسها الإدارة بعد إنجاز العمل فهي لاحقة له. وهنا إلى جانب ذلك وفي نفس السياق رقابة آنية أي رقابة تتم أثناء القيام بالعمل الإداري.

2–هناك رقابة خارجية ورقابة داخلية وهي رقابة تمارس من قبل هيئات خارجية لأنها تتم من هيئة أجنبية وخارجية عن الهيئة التي تمت مراقبتها. أما الرقابة الداخلية فتتم من نفس الهيئة الإدارية المعنية كمراقبة عميد الجامعة لأعوان الجامعة أو لمسؤولي المصالح الجامعية.[2]

خامسا: أصحاب الرقابة الإدارية

يمارس الرقابة الإدارة هيئات محددة هي[3]:

1–السلطات التي لها الحق في إصدار القرارات الإدارية؛

2–هيئات التفتيش المختلفة وزارية قطاعية أو غيرها؛

3–الرقابة المباشرة التي تتم من الرئيس على مرؤوسيه.

[1] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص75

[2] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص75-76

[3] – شريف مصطفى، مرجع سابق، ص76

سادسا: أنواع الرقابة الإدارية

هناك نوعين للرقابة الإدارية هما[1]:

1-الرقابة الرئاسية: وهي رقابة يقوم بها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، ومن خصائص هذه الرقابة أنها رقابة آلية ومفترضة بمعنى أنها لا تحتاج إلى النص القانوني لممارستها وإنما يمارسها صاحبها لمجرد تعيينه كرئيس وهي تشمل شخص المرؤوس وأعماله بحيث يحق للرئيس أن يوجه ما شاء من التوجيهات للمرؤوس في إطار المهمة الموكلة إليه.

2-الرقابة الوصائية: إذا كانت الوصاية في القانون المدني تعني وجود شخص قاصر وناقص أو عديم الأهلية يعين له وصي فإن الوصاية في القانون الإداري لها مفهوم إيجابي لأنها تتم من هيئة كاملة الصلاحيات على هيئة أخرى مستقلة وكاملة الصلاحيات هي الأخرى، على أن الرقابة الوصائية لا تتم إلا بنص ما يمليه النص فهي ليست رقابة آلية أو مفترضة بل هي نصية تتم بنص ووفق النص. وهي تشمل الهيئة وتشمل الأعوان الذين يشكلون هذه الهيئة. وأهم أساليب هذه الرقابة تتمثل في: المصادقة والإلغاء والحلول والتعديل، وبالمقابل أعطى المشرع للهيئات الموصى عليها الحق في الطعن في الأعمال الرقابية التي تمارس عليها.

سابعا: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية

الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية، فالسلطة الرئاسية كما سبقت الإشارة علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه . أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية ، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية ، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية .

ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحه من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور ويقود هذا الاستقلال إلى أعضاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته إلا المرؤوس لتوجيهاته غلا في الأحوال التي يحددها القانون.

كما تختلف (الوصاية الإدارية) عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها.

فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك .

وفي ذلك ورد في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري " إن من المسلم به فقهاً وقضاء إن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هي إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية ، وبناء على ذلك فإن الأصل إن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس سوى التصديق عليها كما هي ، أو عدم التصديق عليها كما هي ، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات".

---

[1] - شريف مصطفى، مرجع سابق، ص76-77

وأخيراً فإن سلطة الوصايا تملك الحلول محل الوحدات المحلية عندما تهمل الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها أو تخل بالتزاماتها فترفض اتخاذ إجراء معين كان الواجب عليها طبقاً للقوانين واللوائح ، حتى لا يتعطل سير المرافق العامة تحل السلطة المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الإجراء المطلوب وذلك باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها.
لخطورة هذه السلطة وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحلول ، درج القضاء على القول بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك ، وقيام السلطة الوصايا بتوجيه إنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الذي يفرضه القانون.[1]

[1] - رواب جمال، مرجع سابق

الفصل الخامس: تدهور النظام اللامركزي الإداري الجزائري

إن النظام اللامركزي وسيلة لتطبيق مبادئ علم الإدارة العامة في المجال العملي والتطبيقي مثل مبدأ التخصص وتقسيم العمل وتفويض سلطة الاختصاص وذلك لكون نظام اللامركزية الإدارية وسيلة قانونية لتفتيت وتوزيع سلطة الوظيفة الإدارية للدولة بين سلطات إدارية مركزية وسلطات إدارية لامركزية.

ويشكل نظام اللامركزي الإداري أقرب التنظيمات الإدارية إلى القضايا المحلية، وإنه يشكل مدرسة لتعليم الديمقراطية الإدارية بفضل انتخاب مجالسها وخضوع الأقلية لرأي الأغلبية في مداولات هذه المجالس المنتخبة.

وحيث أن اتساع وظائف الدولة نتج عنه اعتماد اللامركزية كأسلوب إداري من أجل توفير الخدمات للجمهور بأبسط الإجراءات، وتقريب الإدارة من المواطن، وتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه على الصعيد المحلي ومن ثم اتخاذ القرار المناسب في مدة معقولة.

فهل حافظ النظام اللامركزي الإداري على هذه الخصائص؟ أم أنه أصبح يواجه صعوبات وتحديات جديدة فرضها التطور المستمر للإدارة ؟.**فما مدى تدهور النظام اللامركزي الإداري الجزائري ؟.**

المبحث الأول: مدى استقلالية النظام اللامركزي الإداري

المطلب الأول: خضوع هيئات النظام اللامركزي الإداري للرقابة الإدارية (الوصاية)

الفرع الأول: مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي

تتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي في الوصاية الإدارية والمنصبة إما على :

- هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها؛
- أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات؛
- أو على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة المركزية.

أولا: الرقابة على الهيئات ذاتها

إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم –عادة– بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يُخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

أ– الإيقاف: يمكن للإدارة المركزية (سلطة الوصاية) طبقا للشروط والإجراءات القانونية أن تعمد إلى إيقاف نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة (شهر مثلا) لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

ب– الحل: كما قد يخول القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل والإزالة والإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب)، وهو من أخطر مظاهر الرقابة الوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر

الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظا على أحد أركان النظام اللامركزي، والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية.

ثانيا: الرقابة على الأشخاص

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها أيضا وفق إجراءات معينة ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام (شهر مثلا).
- الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخر
- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون (الجرائم).

ثالثا: الرقابة على الأعمال:

أ- الرقابة السابقة (سلطة التوجيه):

الأصل أن الهيئات اللامركزية، بما لها من استقلال هي تعمل وتتصرف طبقا للقوانين التي تحكمها، تفعيلا للمبادرة والتحرك الذاتي.

وعليه يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة والقبلية، مثل إصدار الأوامر والتوجيهات والتعليمات من السلطة الوصية، لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

ب- الرقابة اللاحقة (سلطة التعقيب)

إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسة، نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال، فإن مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي ــــالضرورة- استبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك:

1- فبالنسبة لسلطة التعديل: لا تخول سلطة الوصاية تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأن ذلك يشكل –في الحقيقة- أمرا لاحقا لها، من شأنه المس باستقلالها.

ولهذا فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي)أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغيرات عليها بتعديلها أو استبدالها.

2- وبالنسبة للتصديق والإلغاء: تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية، على أن قرارات ومداولات وتصرفات تلك الإدارة يجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملاءمتها.

2-1 الإلغاء: حيث يكون الإلغاء بنوعين:

- **البطلان المطلق:** هو عندما يكون عدم الاختصاص الموضوعي في دراسة المداولات م.ش.ب و م.ش.و يتحدثون عن موضوع خارج من اختصاصهم مثل

- تدخلهم في المنازعات بين الأشخاص.

- تدخلهم في التشريع، القضاء.

- **البطلان النسبي:** تبطل المداولات عندما يتدخل أعضاء لهم مصلحة مباشرة فيها المادة 45

2-2- التصديق

- **التصديق الضمني:** مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون نافذة بعد فوات 15 يوم (المادة 41).

- **التصديق الصريح:** يكون كتابيا بشرط تتعلق المداولات بموضوعين في حالت:

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية (المادة 42)

3- وبالنسبة للحلول:

يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان ومحل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي –أصلا- من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة.

ولما كان الحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية، وهو ما يتمثل أساسا في ما يلي:

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

- تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية، رغم إعذارها وتنبيهها للقيام بذلك العمل.

الفرع الثاني: الأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية

هناك مبادئ وقواعد وأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية، والتي تميزها عن السلطة الرئاسية التي ينبني عليها النظام المركزي، ويتمثل ذلك في ما يلي:

أ- القاعدة العامة أن "لا وصاية إلا بنص" بينما ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي مفترضة فالوالي – مثلا- لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية والرقابة عليها إلا طبقا لقانون البلدية ووفقا للإجراءات المقررة والمنصوص عليه صراحة، بينما بسلطات واسعة تجاه رئيس الدائرة باعتباره مرؤوسا له.

ب- نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية، فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية وحق التقاضي، من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حيالها، للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة.

أما بالنسبة للسلطة الرئاسية فإن ليس للمرؤوس أي صفة في اعتراض على أعمال الرئيس، إذ ليس له أن يطعن فيها قضائيا لانعدام المصلحة المتميزة والصفة.

ج- ومن حيث المسؤولية تبقى جهة السلطة الرئاسية مسؤولة إلى جانب مسؤولية المرؤوس، بينما تتحمل الهيئة اللامركزية –وحدها- المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها، بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية لها.

الفرع الثالث: الاستقلال المالي

نجد أن المجالس الشعبية فهي دائما بحاجة إلى أموال من الدولة لأنها في عجز مستمر وبتالي تحتاج إلى تمويل من الدولة فهي بطبيعة الحال ستملي عليها شروطها فأي استقلالية هنا، وهذا ما أكد عليه وزير الداخلية والجماعات المحلية في الدورة التكوينية لرؤساء المجالس البلدية بسطيف في 2008/11/30 حيث يجب على الجماعات المحلية والبلدية أن تعتمد على تنويع مصادر تمويلها، كما تحدث وزير الداخلية عن:

- بناء المحلات التجارية للشبان خرجي المعاهد والجامعات، حيث إذا تم توفر 150 ألف محل كل محل فيه 03 شبان مما يعني توفير 450 ألف منصب شغل وبتالي يصبح هنا مدخول للبلدية من خلال كرائها؛
- يجب تحسين موارد البلدية مثل الإشهار؛
- فرض الإتاوات المفروضة على خطوط الغاز والضرائب على البنايات؛
- تفرغ المنتخبين لماهمهم ، وتعويض رؤساء البلدية بمبالغ مالية لكي يتفرغون لنشاط البلدية وأن التغيير يجب أن يكون ملموس وظروف المعيشة.[1]

المطلب الثاني: مدى تنفيذ الأعمال الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي

الفرع الأول: القوة التنفيذية الصادرة من المجلس الشعبي للولاية

إن الأعمال القانونية النهائية (قرارات إدارية، وعقود إدارية) الصادرة من المجلس الشعبي للولاية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها، وعلى الوالي أن ينفذها بواسطة الأجهزة التنفيذية للولاية، ولكن هناك بعض الحالات التي يشترط توقف نفاذ وسريان الأعمال القانونية والقرارات الصادرة من المجلس الشعبي للولاية تصديق الوالي أو الوزير الداخلية أو إخطاره أو اطلاعه على هذه الأعمال القانونية أو القرارات الإدارية للمجلس الشعبي للولاية وذلك نظرا لاعتبارات موضوعية .

ومن الحالات التي يتوقف فيها نفاذ سريان وتطبيق قرارات وعقود المجلس الشعبي للولاية إخطار ومصادقة الوالي أو وزير الداخلية أو الوزير المعني في الحالات الآتية:

1- إن العقود والصفقات العامة التي يبرمها ويعقدها المجلس الشعبي للولاية بقصد إنجاز اختصاصاته، لابد أن يصادق عليها الوالي باعتباره الممثل القانوني الوحيد المختص. المختص للتصرف باسم ولحساب الولاية، واعتباره السلطة القانونية المختصة الوحيدة التي تملك الأمر بالصرف.
2- إن مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بموضوع الميزانيات والحسابات والقروض، والمتعلقة بعملية شراء العقارات ومبادلتها والتصرف فيها لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها واعتمادها بقرار صادر من وزير الداخلية.

---

[1] - تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية، **الدورة التكوينية لرؤساء المجالس البلدية**، سطيف، 2008/11/30

3- كما أن مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالضرائب والرسوم وأجور موظفي الولاية لا تصبح نافذة إلا إذا صدر بشأنها قرار من وزير الداخلية أو من الوزراء المعنيين لهذه الموضوعات.[1]

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لأعمال وتصرفات المجلس الشعبي البلدي

إن تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي الصادرة تصبح سارية ونافذة منذ المصادقة والتصويت عليها من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس، إلا ان هناك بعض التصرفات القانونية الصادرة من المجلس لا تصبح نافذة وسارية المفعول إلا إذا صادقت عليها بعض السلطات الإدارية المركزية الوصية (الوالي، الوزراء كل فيما يخصه).

ومن هذه الموضوعات:

1- الميزانيات وكل الأعمال والإجراءات التي تتصل بالضرائب والرسوم؛

2- التصرفات والأعمال المتصلة بنقل أو تعديل الملكية العقارية؛

3- القروض؛

4- توظيف وتحديد الموظفين وعملية تحديد أجورهم؛

5- قبول أو رفض الهبات والهدايا والوصايا المقيدة والمشروطة بشروط وقيود مسبقة، وكذا أي اعتمادات أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات التابعة لها؛

6- محاضر المزايدات والمناقصات البلدية.[2]

فهذه الموضوعات لا تصبح التصرفات والأعمال الصادرة بشأنها نافذة وسارية المفعول إلا إذا صادقت عليها السلطات الإدارية المركزية .

---

[1] - عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الأول "النظام الإداري"**،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2007، ص:262-263

[2] - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص:286

المبحث الثاني :النقائص المطروحة في اللامركزية الإدارية

المطلب الأول:النقائص الموجودة على مستوى الدستور والمفهوم

تم علاج النقائص التي تطرحها اللامركزية على مستوى المفهوم من خلال دراسة النصوص الدستورية والمواثيق الرسمية والقوانين المحلية.

الفرع الأول: المعالجة الدستورية للامركزية

في ما يخص المعالجة الدستورية للامركزية تم التوصل للنتائج التالية

- عدم كفاية النصوص المعالجة للامركزية والعدد المحدود جدا للمواد.
- الغموض والإبهام في صياغة هذه النصوص والخلط بين المفاهيم (مثلا بين ما هو محلي وما هو عمومي).
- غياب اصطلاح وتعريف ومفهوم إيجابي للامركزية، بحيث نجدها تعرف دوما بعناصرها (المجلس المنتخب، الشؤون العمومية، الاستقلال المالي...) وانطلاقا من فكرة المركزية، مما جعلنا نؤيد الرأي القائل بأن اللامركزية وجه آخر لتواجد الدولة.

حيث أن مفهوم اللامركزية على مستوى جميع الدساتير كان ولازال مفهوم مفرغ من محتواه، سواء على مستوى دساتير البرامج (1963 ، 1976) التي حصرتها في التوزيع الحكيم للصلاحيات، ومنحتها كافة الوسائل المادية والبشرية، مع إدراك فئتي العمال والفلاحين في تشكيلة المجالس المنتخبة، وإقصاء باقي الفئات والطاقات الحية للمجتمع، أو على مستوى دساتير القوانين (1989 ، 1996) أين تم ملاحظة تخلي المؤسس الدستوري عن فكرة تمثيل الفلاحين والعمال مع إبراز دور ومكانة المجلس المنتخب في تسيير الشؤون العمومية، رغم ذلك بقي القصور في صياغة النصوص الدستورية لإهمال حرية التسيير وحق المبادرة في اتخاذ القرار. وبالمقابل تم ملاحظة تراجع عما كان عليه في ضل دستور 1976، أين كان للسلطة التشريعية حق التشريع في مجال التقسيم الإقليمي والإداري على السواء وأصبح يخول بموجب دستور 1996 ذلك في مجال التنظيم فقط والجديد في تعديل الدستور هو تمثيل أعضاء المجالس المنتخبة داخل مجلس الأمة (المادة123) مع النص على مبدأ حياد الإدارة (المادة23).

الفرع الثاني: النقائص المطروحة على مستوى المواثيق الرسمية وقوانين الإدارة المحلية

أولا: على مستوى المواثيق الرسمية

فعلى مستوى المواثيق الرسمية، من خلال أحكام ميثاق البلدية والولاية والميثاق الوطني، تبن مجموعة من النقائص، وهذا راجع أساسا لاعتبارات سياسية أبرزها أن النظام الجزائري تبني طريقة المواثيق المكتوبة كأسلوب لبيان إيديولوجيته، بحيث أن السلطة في الجزائر كانت تستمد منها توجيهاتها بهدف توحيد الرؤيا بين الحكام والمحكومين.

حيث اعتبرت هذه النصوص (المواثيق) اللامركزية مجرد تقنية لتوزيع الصلاحيات على الهيئات المحلية، وأنها امتداد وتكملة لمفهوم وحدة الدولة الاشتراكية ووسيلة تحقيق أهداف التنمية الاشتراكية والمركزية الديمقراطية، بالتالي فهي ركزت بشدة على دور **الحزب**، وأعطت له الأولوية والحق في التدخل على المستوى المحلي عن طريق هيئاته

خاصة القسمة الموجودة على مستوى البلدية، وجعلت منه الجهاز المراقب والموجه لعمل الجماعات المحلية، كما أنها لم تهمل وفي كل مرة الإشارة إلى مبدأ المشروعية الثورية، وعلى ضرورة أن يكون كل عضو في المجلس المنتخب مناضل في صفوف الحزب، الأمر الذي لا يتحقق إلا إذا توفر في العضو شرط النزاهة والالتزام والولاء للحزب وللبرنامج.

كما اعتبرت اللامركزية كعلاج أو كإصلاح لمساوئ المركزية حسب مضمون الميثاق الوطني، فلم نلمس إذا أثرا لاستقلالية الجماعات المحلية ضمن أحكام المواثيق، لكن الإلحاح في كل مرة وبشدة على مبدأ وحدة الدولة والشرعية الثورية.

ثانيا: على مستوى قوانين الإدارة المحلية

أما على مستوى قوانين الإدارة المحلية جاء الأمر رقم 24/67 نصوصه مطابقة للقانون الفرنسي، و لم تأت بجديد يذكر لأنها لم تراع ظروف المجتمع الجزائري، محاولة المشرع الجزائري ربط القوانين الموروثة ذات البنية والهيكل الرأسمالي بالتحولات الاشتراكية في الجزائر من جهة وبالحزب من جهة أخرى، حيث تبنى نصوص القانون الفرنسي فيما يخص التنظيم المحلي، وتأثر بالمشرع اليوغسلافي في مجال المبادئ، مع العلم أن المجتمع الجزائري يختلف اختلافا جذريا عن كلا النظامين في جوانب عدة، مما أدى بعد ذلك إلى إفرازات خطيرة جرت البلاد إلى حصد ثمار سياسية الحزب الواحد بعد 26 سنة، أوقعت الجماعات المحلية في الإفلاس والحسابات، فالنظام الجزائري حاول أن يجمع بين إيجابيات النظامين الرأسمالي والاشتراكي فإذا به يجمع بين مجموعة من المتناقضات، لذالك **فاللامركزية** في ظل الحزب الواحد لم تكن ظاهرة سياسية حيادية بل تقنية ووسيلة للممارسة السلطة ومختلف العمليات على الصعيد الإداري .

أما قانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية رقم 09/90 فقد كان إحدى الإصلاحات المسطرة في المجال الإداري، حيث أن الواقع العملي أثبت فعلا وجود فراغات قانونية ونقائص معتبرة، ناهيك عن الحقبة التي صدر فيها والظروف التي جاء فيها أين كان مجرد عمل خبط عشواء دون سابق تخطيط بعدما عرفت الجزائر أحداث أكتوبر 1988، فرغم إقرار مبدأ التعددية الحزبية بموجب دستور فبراير 1989، إلا أنه بقي يحمل في طياته بذور الحزب الواحد وبقي يحتفظ بأفكار العهد القديم، وأهمل ما يمكن أن يقع من اختلافات وتناقضات ونزاعات، الأمر الذي حصل فعلا والذي فتح المال أمام المنتخبين للتجاوزات، فمفهوم اللامركزية لم يرد بصفة صريحة في قانون 08/90 رغم أنه قانون خاص بالجماعات المحلية، إضافة إلى عدم التسلسل والترتيب في نصوصه.

فقانون 1990 كان مجرد عمل تشريعي لمواجهة أزمة فكان ضحية الإصلاحات العشوائية التي تميزت بالارتجالية، و لم يأت بشيء جديد رغم المبادئ التي أعلناها دستور 1989، فلا يوجد إذا تنظيم للامركزية ولا لاستقلالية البلدية، وعلى الرغم من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي لذلك قانون البلدية رقم 08/90 يبقى عمل غير كامل ما دامت الاستقلالية المالية غير محققة.

أما على مستوى قاعدة عمل المشروع التمهيدي لقانون البلدية والولاية، ومن خلال الصيغة والمضمون فإن القاعة كانت تدعيم للمركزية على حساب اللامركزية، وهذا عن طريق رد الاعتبار لمنصب **الأمين العام** بمنحه صلاحيات واسعة المهام وعديدة جعلت منه منصبا موازيا لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدما كان في السابق

مجرد موظف خاضع لسلطة هذا الخير، ومجرد هيئة تضطلع بمهام الإدارة، وأصبح بموجب هذا المشروع هيئة تسيير وإدارة في آن واحد. ولم يكتف المشروع بهذا فقد رد الاعتبار كذلك لرئيس الدائرة وتوسيع صلاحياته. مما جعل أن المشروع جاء لتدعيم عد **التركيز أكثر منه للامركزية** كما تم لمس الرغبة القوية للسلطة المركزية في التواجد حتى على مستوى البلدية.

أما بالنسبة لتنظيم المحافظ، تم ملاحظة الطابع المركزي الذي طغى على مستوى صياغة النصوص وعلى مستوى الصلاحيات الممنوحة لشخص الوزير وكيفية وظروف نشأة الهيئة، حيث كان منصب الوزير المحافظ المعين سنة 1996 أسبق وجودا من هيئة المحافظة سنة 1997، إضافة إلى الخرق الصارخ للحريات المحلية وتقليص صلاحيات البلديات، غموض النظام الأساسي للمحافظة الذي كان منطلقه من الولاية، بعدما كان نظام مدينة الجزائر منطلقه من القاعدة الأساسية –البلدية- ليتذرع المجلس الدستوري بعدم دستورية المحافظة بعدما زكاها بنفس أعضائه في سنة 1997، مع أن النصوص الخاصة بتنظيم المحافظة تكيفها بأنها ولاية وترجعنا في تأشيراتها وفي كل مرة إلى قانون 09/90 المتعلق بالولاية مما لا يدع شكا بأنها ولاية ذات طابع خاص نوعا ما.

المطلب الثاني: النقائص الموجودة على مستوى التنظيم وعمل الأجهزة المحلية

الفرع الأول: على مستوى الانتخاب

إن الانتخاب ركن جوهري إرساء إدارة محلية -قوية وهو رأي أغلبية الفقه- وأن التعيين وغن كان مطلوب في بعض المهام والوظائف إلا أنه لا يخدم اللامركزية، لأنه يجعل من الهيئات المحلية في تبعية دائمة لسلطة الوصاية بالتالي يؤدي إلى انعدام الاستقلالية

فالمشرع الجزائري تبنى مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي والولائي) بالمقابل تبنى مبدأ التعيين في تشكيل اللجان وبعض الأجهزة المساعدة، وتأرجح بين الانتخاب والتعيين فيما يخص أجهزة الولاية (المجلس الشعبي الولائي والوالي).

فبالرغم من انه يؤيد فكرة انتخاب المجالس المحلية، إلا أن المتتبع لعملية الانتخاب في الجزائر يجد بأنها كانت ولا زالت مجرد عملية شكلية لا ترقى لمستوى طموح المواطن، بحيث كان في عهد الأحادية أداة مؤمنة لبقاء الحزب في السلطة، أما بعد إقرار التعددية الحزبية بقيت تلك المذهبية تسيطر خاصة بعد توقيف المسار الانتخابي الذي شكل **خرق صارخ لمبدأ اللامركزية** ومصادرة إرادة الشعبي، والذي جر البلاد لمنعطفات خطيرة عصفت باستقرارها، فمبدأ الانتخاب المكرس دستوريا لم يتجسد على أرض الواقع، لأنه لم يكن يعبر عن إرادة الشعب الحقيقية من جهة، ولغياب مفهوم التنافس من جهة أخرى.

أما فيما يخص **تحديد اختصاصات الجماعات** المحلية فقد اعتمد المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي في توزيع الصلاحيات ومنح البلدية مهام عديدة بموجب أمر رقم 24/67 أين نجد نوعين من الاختصاصات وهي:

اختصاصات موروثة عن النظام الفرنسي نظرا لتأثر المشرع الجزائري خلال صياغة القانون لبلدية بقانون الإدارة المدنية الفرنسي وهي الاختصاصات التقليدية (إعداد الميزانية، التصويت عليها تحديد الموارد الجبائية) .أما

الاختصاصات الأخرى **فهي الاختصاصات المفروضة نتيجة التحول الاشتراكي** نتيجة تأثره بالنظام اليوغسلافي فيما يخص المبادئ. والمحددة في قانون البلدية رقم 24/67 وهي غير موجودة ضمن قانون الإدارة المحلية الفرنسي، لأن النهج الاشتراكي الذي كانت تنتهجه الجزائر –كما هو معروف- كان يقضي بأن تتملك الدول كل وسائل الإنتاج، وأن تشرف على كافة القطاعات مباشرا وغير مباشر.

أما بموجب قانون 08/90 فالمشرع أعطى للبلدية إمكانية استعمال **عقود الإمتياز**، بحيث إن لم تستطع القيام بمهامها عن طريق الهيئة العمومية أو عن طريق الاستغلال يمكنها اللجوء إلى التعامل مع الخواص، إلا أنه يمس بشكل أو بآخر بمبدأ اللامركزية لأنه يخضع لرقابة مسبقة من طرف الوالي.

الفرع الثاني : توسع مجال الرقابة المحلية

حيث أن فكرة الوصاية الإدارية غالبا ما كانت تعبر عن إرادة المشرع، الذي بإمكانه توسيع سلطات الهيئات المركزية الوصية على حساب الهيئات والجماعات الحلية- الموصى عليها- مما يضع الوصاية هذه الحالة أقرب إلى فكرة عدم التركيز الإداري أو إلى فكرة الرقابة الرئاسية منها إلى فكرة الوصاية الإدارية.

فقد كان للرقابة الحزبية دور فعال على الجماعات المحلية يفوق دور السلطة التنفيذية، حيث كان لحزب جبهة التحرير الوطني- بعد الاستقلال- تجربة نضالية وثورية مؤثرة على بنية المجتمع الجزائري بصفة عامة والإدارة الجزائرية بصفة خاصة اكتسبها خلال الحرب التحريرية، وهذا ما جسدته المواثيق خاصة ميثاق طرابلس وميثاق الجزائر، لذلك حاول المشرع الجزائري الربط بين هيئات الحزب والهيئات المحلية وجعل العلاقة بينهما نوعا من الإشراف والتوجيه والرقابة وأعطى للحزب الأولوية على الإدارة وأخضع هذه الأخيرة لرقابته، إلا أنه واقعيا يمكن القول أن الحزب كان عاجزا عن توجيه ومراقبة الجهاز الإداري ولم يسهم في تنشيط وتنظيم الإدارة، وهذا راجع أساسا إلى ضعفه من الناحية التنظيمية والتركيبية، وعجزه عن تجاوز خلافاته وتنظيم الإدارة، وهذا راجع أساسا إلى ضعفه من الناحية التنظيمية والتركيبية وعجزه عن تجاوز خلافاته الداخلية. فالمشرع الجزائري حاول انتهاج الاشتراكية عن طريق إبراز دور الحزب وترجمة ما يجري في المحيط الخارجي للمجتمع الجزائري، مما أصبغ فكرة الوصاية الإدارية من الغموض.

أما قانون رقم 08/90 فقد تدارك الأمر وحول سلطة الوصاية للوالي ووزير الداخلية، الأمر الذي جعل منها رقابة شديدة حدت من حرية واستقلالية الجماعات المحلية نتيجة التدخل المستمر في شؤونها المحلية خاصة في طريق ميزانيتها.

وفي كل الأحوال لا يمكن ربط الوصاية الإدارية بأي مؤسسة من المؤسسات سواء التشريعية أو القضائية أو الحزبية، إنما هي جزء لا يتجزأ من المؤسسة التنفيذية، وبالتالي فالسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص في تحديد ضوابط عمل فكرة الوصائية الإدارية، فلا وصاية بغير نص ، فالسلطة التنفيذية ملزمة بممارسة سلطاتها في حدود ما يسمح به القانون.

كما عرف نظام الوصاية بعد 1990 نوعا من الصرامة، تجلى ذلك من خلال الوسائل المستعملة حيث تم التوصل إلى أن الوسائل التي تلجأ إليها سلطة الوصاية لممارسة الرقابة على الهيئات المحلية تتجه أساسا إلى الرقابة على

الأعمال أكثر من انصرافها إلى الأشخاص، ومدى تأثر قانون البلدي الجزائري بالقانون الفرنسي لدرجة أن بعض النصوص جاءت متطابقة شكلا ومضمونا، مع وجود فرق بسيط.

وقد أثبتت الممارسة العملية وجود فراغ قانوني معتبر، لاسيما في مجال ممارسة بعض وسائل الرقابة، أخطرها سلطة الحل، الحلول والإقصاء، حيث لم يتمكن من إيجاد دوافع وأسباب جدية لممارسة تلك الوسائل، مما فتح المجال أمام التجاوزات خاصة في المرحلة ما بين سنة 1992 و 1997 أين عرفت البلاد فراغا في مؤسساتها، وهي الفترة التي عرفت الخرق الصارخ للنصوص القانونية والتعدي على الحقوق الفردية والجماعية على السواء. وخير دليل ذلك الحل الكلي للمجالس البلدية وتعويضها بنظام المندوبيات عوض المجالس الشعبية المؤقتة، كما نص على ذلك قانون 08/90 والذي شكل في كل أبعاده مساسا بمبدأ الانتخاب.

أما وسائل الرقابة على مستوى قاعدة المشروع التمهيدي لقانون البلدية فقد عرفت توسعا كبير للسلطة المركزية على حساب السلطات المحلية وهذا ما ظهر جليا من خلال نقل بعض الاختصاصات من البلدية إلى الوالي، وتتمثل هذه الإخصاصات في الآتي:

1- إجبارية استشارة الوالي قبل دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة استثنائية بعدما كانت دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية من حق كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلث أعضاء المجلس والوالي (المادة14).

2- استقالة عضو المجلس الشعبي البلدي ينبغي أن توجه إلى الوالي عوض رئيس المجلس الشعبي البلدي كما نص على ذلك قانون 08/90.

3- توسيع رقابة سلطة الوصاية على المنتخبين المحليين لدرجة أن يمكن إقالة العضو إذا تعرض حزبه السياسي إلى حل قانوني وقضائي (المادة 32).

4- توسيع وسائل الرقابة على المجلس: وتتجلى مظاهر هذا التوسع في:

أ- تيسير أسباب حل المجلس الشعبي البلدي، بحيث أنه أي اختلاف بسيط بين الأعضاء أن يعرقل العمل الشرعي للسلطات العمومية مسوغا لحل المجلس.

ب- تعديل في الجهة التي تخلف المجلس الشعبي البلدي عند حله. حيث أن الشيء غير المنتظر أن ينص المشروع أو يقترح أن يتولى تسيير البلدية في حالة الحل الكاتب العام للبلدية بدل المجلس المؤقت المنصوص عليه في قانون 08/90 (المادة 36) ولمدة غير محددة.

5- توسيع وسائل على أعمال المجلس الشعبي: ويظهر ذلك من خلال الآتي:

أ- توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية حيث أن المشروع إقصاء حالات أخرى بحيث أن تخضع للمصادقة كتصرف بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونظام وجدول المستخدمين، قبول الهبات والوصاية الممنوحة للبلدية.

ب- تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق لدى جهة الوصاية 15 يوما إلى 21 يوما وهي مدة طويلة تؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية.

ج- تقليص المدة المخصصة للطعن في قرارات السلطة الوصية فصارت 08 أيام عوض 04 أشهر المقرة في قانون الإجراءات المدنية وهي مدة تبدو قصيرة، قد لا تسمح للجماعات المحلية كأشخاص المعنوية مستقلة بممارسة حق التقاضي.

كما أن وسائل الرقابة في الظروف الاستثنائية عرفت تجاوزات خطيرة ابتداء من جانفي 1992، تاريخ توقيف المسار الانتخابي وحل كل المجالس المنتخبة إلى غاية تنصيب المجالس المنتخبة الجديدة عام 1997، أين بدأت سلسلة من التوقيفات تمس فئة من الأميار، لتحرك وزارة الداخلية في الآونة المقص باللجوء إلى سلطة العزل على المستوى الوطني وتفتح المجال للتحقيق بعدما تفنن هؤلاء في طريق النهب والمبالاة وبعد موجة من الاحتجاجات التي أثارها المواطنين. ضف إلى ذلك الدراسات التي قامت بها المصالح المختصة وعلى رأسها المركز الوطني للأبحاث والدراسات (CENEAP) بينت أن أكثر من 90% من البلديات عاجزة ماليا مع أن بعضها غنية.

وفي الختام يمكن القول أن اللامركزية الإدارية تعرف العديد من النقائص وتصطدم بالكثير من العراقيل أدت لوقوع الجماعات المحلية في عجز عضوي ووظيفي شبه تام، لذلك يمكن إيجار أهم أسباب ضعف وتراجع اللامركزية في الجزائر كما يلي:

على المستوى العضوي:

- ضعف العنصر البشري "المنتخب" سواء من حيث الكفاءة والتي يعتبر العنصر الأساسي لتطبيق اللامركزية.
- انعدام مبدأ التعاون بين أعضاء المجالس الشعبية وتقديم المصالح الشخصية على المصالح العامة وتجسيد مبدأ الفردية في الواقع العملي.
- عدم دقة تنظيم المحيط الجغرافي التي أدى إلى تفاوت أحجام الوحدات المحلية وافتقارها إلى الموارد جعلها تعيش حالة شلل أدى إلى وجوب تدخل السلطات المركزية عن طريق المساعدات المالية والتي تمس بشكل أو آخر باستقلالها.
- عدم تجسيد مبدأ المشاركة الشعبية في التسيير المحلي بحيث أن المحيط الشعبي لم يلعب دور كاملا من جهة وبسبب عدم الاهتمام بالمصالح العامة من جهة وبسبب التطبيق العكسي للنصوص أحيانا.

أما على المستوى الوظيفي:

- افتقار الجماعات المحلية إلى الموظفين الأكفاء والموارد المالية الذاتية.
- عدم فاعلية وسائل التدخل الممنوحة للجماعات المحلية أحيانا وعدم كفاءتها أحيانا أخرى.
- فشل سياسة الإصلاحات خاصة في المجال الإداري والسبب في ذلك يرجع أساسا إلى عدم استقرار النظام السياسي ونظام الحكم في الدولة.
- إلتماس سياسة التغيير الجزئي دون تشخيص جدي للعلة أو للظاهرة.

وفي من خلال دراسة هذا الموضوع يمكن القول أنه وبالرغم من الاستقلال والصلاحيات الواسعة التي تمنحها اللامركزية للهيئات المحلية إلا أن هذه الهيئات يبقى عرضة للرقابة من طرف السلطة المركزية عن طريق الرقابة الوصائية. فوسائل الرقابة وإقرار حالة الطوارئ عرفت توسعا كبيرا وتضيقا على الحريات المحلية إضافة إلى تحويل صلاحيات استتباب الأمن للسلطات العسكرية على حساب السلطات المدنية وكانت هذه الصلاحية هي الأخرى مساسا بمبدأ اللامركزية، دون أن تنوه إلى التمديد غير الشرعي لحالة الطوارئ طيلة عشرية من الزمن، كل هذا كان له تأثيرا على الجماعات المحلية.

هذا من جهة ومن جهة أخرى نلاحظ أن هذه الهيئآت تفتقد للاستقلالية المالية فكيف نتحد عن استقلال اللامركزية الإدارية في حين نجد أن تمويلها يكون من طرف الإدارة المركزية مما يجعل الممول يطرح أوامر وتتدخل في صلاحيات مموله.

كما أن المجال المنتخبة تقوم على العروشية مما يجعلها عرضة للتمييز من خلال عدم التكافؤ في منح المشاريع ومراقبتها .

مما سبق قوله نجد أن النظام اللامركزي الإداري يعني من تناقض وعجز مستمر على حساب المركزية الإدارية وعدم التركيز

فهل نستطيع أن ننفذ حكما قاطعا بأن النظام اللامركزي يعاني تدهورا مستمرا في الجزائر أم ننتظر قليلا لنعرف مضمون قانون الإصلاحات الجماعات المحلية الذي باشرته الجزائر منذ سنة 2000 ليتم إعلانه بمناسبة الإعلان عن الولايات المنتدبة الجديدة خلال سنة 2009.

الفصل السادس: الولايـــــــة

المبحث الأول :ماهية الولاية

المطلب الأول : لمحة تاريخية عن تطور التنظيم الولائي

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كانت قد مرت بهما الإدارة الولائية بالجزائر هما :

الفرع الأول: مرحلة الاستعمار

وفي هذه المرحلة تم تقسيم البلاد منذ 1845 [1] إلى ثلاثة أقاليم و بصفة تعسفية ، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية و العسكرية الاستعمارية ، و بالتالي فقد قسمت الجزائر إلى إقليم جنوبي تحت إشراف السلطة العسكرية،و الآخر شمالي مقسم إلى ثلاث ولايات (الجزائر،وهران،قسنطينة) و يخضع هذا الإقليم للقانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا،و مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة[2].

و قد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال فترة الاستعمار صورة لعدم التركيز الإداري ، حيث كان يسير هذه العمالات عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام ، كان يتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر.

إضافة إلى عامل العمالة كان هناك هيئتان أساسيتان هما:

1- مجلس العمالة:يرأسه عامل العمالة و يعين موظفيه الحاكم العام و له اختصاصات متنوعة و متعددة :قضائية و إدارية.

2- المجلس العام:و كان أعضاءه هم أعيان البلد ليتحول بعد اعتماد نظام الانتخاب سنة1908 إلى هيئتين انتخابيتين هما المعمرين و الأهالي حيث كانت نسبة التمثيل للأهالي بـ:5/2 من مجموع مقاعد المجلسسنة1944[3].

الفرع الثاني: مرحلة الاستقلال

وعمدت السلطات في هذه المرحلة إلى دعم مركز و سلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة و ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي،و قد تميزت بفترتين:

– **الفترة الأولى**:و تم فيها إحداث لجان عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم الولي الذي يرأس اللجنة،و كان دورها يقتصر على المصادقة على ما يقدمه الوالي من مشاريع و قرارات أي كان لها دور استشاري و ذلك نظرا للسلطات و الاختصاصات الواسعة لعامل العمالة (الوالي).

---

[1] -محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري (التنظيم الإداري/النشاط الإداري)**،دار العلوم للنشر و التوزيع،2004،ص179

[2] -محمد الصغير بعلي،المرجع نفسه،ص180

[3] -محمد الصغير بعلي،المرجع نفسه،ص181

– **الفترة الثانية**:و فيها تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو جهوي) اقتصادي و اجتماعي حيث كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة ، مع إضافة ممثل عن كل من الحزب،النقابة،الجيش، و لم يعد عامل العمالة (الوالي) يرأس هذه الهيئة الولائية باعتبار أن الرئيس ينتخب من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، إلا أن الوالي بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في مختلف المجالات .

وبعد صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23ماي1969[1] و المتضمن لقانون الولاية الذي تأثر بالنموذج الفرنسي فقد قام بناءا عليه التقسيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

– المجلس الشعبي الولائي (وهو هيئة منتخبة).

– المجلس التنفيذي للولاية.

– الوالي .

وبعد ذلك عدل في سنة 1979[2] بعد المؤتمر الرابع للحزب و ذلك من ناحيتين:

1/توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني.

2/تأكيد و تدعيم الطابع السياسي لهذه الهيئة بحيث يشترط الانخراط و الانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية المجلس.

وقد مرت الجزائر العاصمة بعدة أنظمة ولائية فقد كانت ولاية الجزائر يسيرها الوالي الذي كان يلقب بـ"وزير في مهمة فوق العادة" و كانت هيئتها للمداولة اللامركزية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي أي كان لها نفس نظام الولايات الأخرى.

وبصدور الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/05/31 تغير نظامها الولائي و أصبحت تدعى بمحافظة الجزائر الكبرى حيث كان يسيرها الوزير المحافظ ، و كان يحضر اجتماعات المجلس الشعبي للمحافظة و كان كذلك عضو في الحكومة و يحضر اجتماعات مجلس الحكومة.و جهاز المداولة اللامركزية فيها كان يدعى بالمجلس الشعبي للمحافظة .

وبعد صدور الأمر رقم:2000-01 المؤرخ في:01-03-2000 لم يعد نظام محافظة الجزائر ساري المفعول ،بحيث رجعت الجزائر العاصمة إلى نظامها السابق أي الولاية و ذلك لعدم دستورية نظام المحافظة الكبرى.

المطلب الثاني:مفهوم الولاية

الفرع الأول: تعريف الولاية

تعرف بأنها جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل ،و تعبر على مطامح سكانها لها هيئات خاصة،أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة.

[1] –محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري(التنظيم الإداري/النشاط الإداري)**،مرجع سابق،ص182

[2] محمد الصغير بعلي،المرجع نفسه،ص183

وتطبيقا للمبادئ التي أقرها دستور 1989/02/23 صدر قانون ينظم الولاية هو القانون رقم:90-09 المؤرخ في 1990/04/07 ،و حسب المادة الأولى منه فإن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي،و تشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة[1].

الفرع الثاني: خصائص الولاية

لها مجموعة من الخصائص هي:

1/وحدة لإدارية لا مركزية إقليمية: تعتبر الولاية وحدة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال ،منحت جزء من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي .

2/وحدة إدارية لامركزية:حيث تعتبر حلقة وصل بين المصالح و الحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة،و تعمل الولاية على تحقيق التنسيق و التعاون بين وظائف و اختصاصات البلديات و بين مهام السلطة المركزية في الدولة و تقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية و المصلحة العامة في الدولة.

3/وحدة إدارية لامركزية نسبية:و ذلك لأن أعضاء المجلس الشعبي للولاية يتم انتخابهم،بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية و تشترك الدولة كوحدة إدارية مركزية في تحقيق و إنجاز المصالح المحلية لسكان الولاية.

4/تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية:فهي شخص معنوي عام لامركزي.

5/للولاية اختصاصات متعددة:حيث تضطلع بالمهام الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في إقليم الولاية.

الفرع الثالث: إنشاء الولاية

تنشأ الولاية بقانون يحدد اسم الولاية و مركزها الإداري،و التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، و تمر عميلة إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي:

1/مرحلة التقرير:حيث تتجه فيها السلطة المختصة إلى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات و المداولات و المناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية.

2/مرحلة التحضير:تتمثل في تحضير و تجهيز الوسائل اللازمة القانونية و البشرية و المادية و الإدارية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية.

3/مرحلة التنفيذ:و هي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ و التطبيق و أن عملية التنفيذ تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة و رقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية.

[1] -ناصر لباد،القانون **الإداري(التنظيم الإداري)**،ج 1،مخبر الدراسات،ط3،ص207

المطلب الثالث:هيئات الولاية

طبقا للمادة 8 من قانون الولاية،تقوم الولاية على هيئتين هما:المجلس الشعبي الولائي والوالي إلى جانب أجهـزة وهياكل الإدارة العامة للولاية[1].

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

أولا:تكوينه

يتراوح عدد أعضاءه بين 35 و 55 عضو[2]،بحيث تمثل كل دائرة انتخابية بعضو على الأقل،و ينتخب لمـدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع العام المباشر و السري، و قد نصت المادة 93 من قانون الانتخاب لسنة 97 على الشـروط الواجب توافرها للمواطن لكي يترشح و هي أن تكون له أهلية الانتخاب و أن يكون عمره أكثر مـن 25 سـنة و أثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفاءه منها[3].

و لكل ناخب أن يترشح ضمن الحزب الذي ينتمي له أو كمترشح حر.

ثانيا: تسيير المجلس الشعبي الولائي

أ- انتخاب الرئيس:

ينتخب الرئيس من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري و بالأغلبيـة المطلقـة في الـدورة الأولى و، و بالأغلبية النسبية في الدورة الثانية، و في حالة تساوي الأصوات يختار أكبر المترشحين سنا كرئيس للمجلس حسـب المادة 25 من قانون الولاية[4]،و لا يشترط أن يكون من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد،و يختار الرئيس مسـاعدا أو أكثر من بين المنتخبين و يعين أحدهم لإنابته في حالة الغياب.

و تتركز مهام الرئيس في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية.

ب- الدورات:

يعقد المجلس نوعين من الدورات هما:

1)الدورات العادية:و هي أربع دورات في السنة مدة كل واحدة 15 يوم يمكن تمديدها إلى 7 أيام أخرى،و قد نص قانون الولاية على ضرورة عقدها في تواريخ محددة (مارس،جوان،سبتمبر،ديسمبر)و إلا عدت باطلة،كما يشـترط أن يرسل الرئيس الاستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال[5].

2)الدورات الاستثنائية:و هي دورات تعقد حسب الحاجة سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلـث أعضاءه أو الوالي،و يوجه الرئيس الاستدعاءات للأعضاء قبل 5 أيام (المادة 14 من قانون الولاية)[6].

---

[1] -محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري(التنظيم الإداري/النشاط الإداري)**،مرجع سابق ،ص184

[2] -محمد الصغير بعلي،نفس المرجع،ص185

[3] -ناصر لباد،**القانون الإداري(التنظيم الإداري)**،مرجع سابق،ص208

[4] -محمد الصغير بعلي،نفس المرجع،ص185

[5] --محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري(التنظيم الإداري/النشاط الإداري)**،مرجع سابق ،ص186

[6] -محمد الصغير بعلي،نفس المرجع،ص186

جـ- المداولات:

و تتم بحضور أغلبية أعضاء المجلس و في حال عدم حضور أغلبية الأعضاء في المجلس توجه دعوى ثانية للأعضاء لعقد اجتماع بعد ثلاثة أيام،حينئذ يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. و تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للقواعد التالية:

1)تكون مداولات المجلس علانية،ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.
- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.

2)تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي في الأصوات(المادة47من قانون الولاية)[1].

و يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس،و يعلن مستخلص المداولة خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية[2].

د)اللجان:يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة،خاصة في المجالات الاقتصادية و المالية، و التهيئة العمرانية و التجهيز و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

ثالثا: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

وتشمل اختصاصاته جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة،حيث المجالات التي يتداول فيها:

أ)**الفلاحة و الري**:كتوسيع و ترقية الفلاحة،التشجير،الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب.

ب)**الهياكل الاقتصادية الأساسية**:كتهيئة الطرق،الإنارة الريفية و فك العزلة.

جـ)**التجهيزات التربوية و التكوينية**:كإنجاز مؤسسات التعليم .

د)**النشاط الاجتماعي و الثقافي**:كالتشغيل،إنجاز هياكل الصحة العمومية،مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة،إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية.

هـ)**السكن**:كالمساهمة في إنشاء مؤسسات البناء.

[1] -محمدالصغير بعلي،نفس المرجع،ص187

[2] -ناصر لباد،القانون الإداري(التنظيم الإداري)،مرجع سابق،ص210

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للولاية

أولا:الوالي

1/التعيين و انتهاء المهام:طبقا للمرسوم الرئاسي رقم:44/89 الصادر في 1989/04/10 يعين الوالي من طـــرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية،أما انتهاء مهامـــه فتتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال و بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها لدى تعيينه[1].

2/صلاحياته: يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته:

أ)**هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** حيث وفقها يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات التالية:

1)تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

2)الإعلام:حيث يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية و ذلك بـــ:

- إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بين الدورات عن مدى تنفيذ مداولات المجلس.
- تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداولات عند كل دورة عادية.
- تقديم بيان سنوي للمجلس الشعبي الولائي يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة و نشاطات مصـــالح الولاية من جهة أخرى.

3)تمثيل الولاية:حيث يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية،و يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه،باستثناء الحالة الواردة بالمادة 54 من قانون الولاية (يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي لاسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة،أو يعلن إلغاءهـــا أو يرفض المصادقة عليها)[2].

4)ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية وفق المادة 106 من قانون الولاية.

ب/الوالي ممثل للدولة:و يجسد بها صورة اللامركزية الإدارية و ذلك نظرا للسلطات و الصـــلاحيات المســـندة إليـــه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية ،و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه في سلطة الضـــبط (الشـــرطة) حيـــث بموجبها يتمتع بالعديد من سلطات :

-الضبط الإداري:حيث يكون مسؤولا على المحافظة على الأمن و السلامة و النظام و السكينة العامة.

-الضبط القضائي:يمارسها في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

[1] -محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري(التنظيم الإداري/النشاط الإداري)**،مرجع سابق،ص190

[2] -محمد الصغير بعلي،**القانون الإداري(التنظيم الإداري/النشاط الإداري)**،مرجع سابق،ص192

ثانيا: الإدارة المساعدة للوالي

و تتمثل الإدارة المساعدة للوالي في أجهزة إدارية تنفيذية و أخرى استشارية.

1/الأجهزة التنفيذية:

و تتمثل في:- إدارة الولاية التي تتكون من مجلس الولاية و الوالي و الوالي المنتدب للأمن،و الأمانة العامة،الديوان، المفتشية العامة،مديرية الإدارة المحلية و مديرية التنظيم العام ،و الدائرة.

- المصالح الخارجية للدولة حيث يؤسس في الولاية مجلس يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية ،و المصالح الخارجية على مستوى الولايات تعمل تحت سلطة مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة كمديرية النقل و مديرية الثقافة...الخ[1].

2/الإدارة الاستشارية:إن الهيئات الاستشارية على مستوى الولاية عديدة منها لجنة الموظفين حيث تتدخل كجهاز استشاري فتبدي رأيها فيما يخص العقوبات و توقيف الموظفين ، و لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية و صلاحياتها متمثلة في الاستشارة في كل مسألة متعلقة بالبناء و التعمير و الهندسة المعمارية و المحيط ، و غرفة التجارة و الصناعة...الخ[2].

[1] -ناصر لباد،**القانون الإداري(التنظيم الإداري)**،مرجع سابق،ص226

[2] -ناصر لباد،نفس المرجع،ص230

المبحث الثاني:الرقابة على الولاية

المطلب الأول :الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية :

أ)**توقيفهم**:و ذلك بسبب المتابعة الجنائية التي لا تسمح للعضو بممارسة مهامه قانونيا بحيث تعطل ممارسة العضو لفترة محددة و ذلك من طرف وزير الداخلية(المادة 41من قانون الولاية).

ب)**إقالتهم**:و التي ترجع إلى عدم القابلية للانتخاب أو التعارض مع القانون الأساسي الذي يخضع له المنتحب بحيث تسحب منه العضوية نهائيا و ذلك من طرف المجلس الشعبي الولائي أو وزير الداخلية (المادة40 من قانون الولاية).

جـ)إقصائهم:فيرجع إلى تعرض العضو إلى إدانة جزائية بحيث يفقد العضو عضويته في المجلس الشعبي الولائي و يخلفه المترشح الذي يليه في نفس القائمة إلا أنه لا توجد جهة تثبت إقصاء العضو.

و يخول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية بحل المجلس الشعبي الولائي و ذلك لأسباب منها ذكرت في المادة 44 من قانون الولاية :

1/انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف.

2/الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس.

3/الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

4/الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

النتائج المترتبة عن حله:

1/ تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم.

2/ يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخا لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ولائي منتخب.

المطلب الثاني:الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال و تصرفات و مداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية.و على كل فإن أهم مظاهر و صور تلك الرقابة تتمثل في إجراءات:

أ)**التصديق**: وهو إما ضمني بحيث تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي مصادقا عليها ضمنيا بعد 15 يوما من نشرها من طرف الوالي،أو صريحا فيما يتعلق بالميزانيات أو إحداث مرافق عمومية ولائية.

ب)**الإلغاء**:و هو إما مطلق بحيث تعتبر المداولات فيه باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت هذه الأخيرة خارجة عن صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي المحددة من طرف قانون الولاية و يعود فيه قرار الإلغاء إلى وزير الداخلية أو نسبيا و يحدث إذا شارك أعضاء المجلس الشعبي الولائي في المداولة المعنيون بها باسمهم الشخصي أو كوكلاء بحيث تلغى المداولة هنا من طرف وزير الداخلية أو الوالي أو أي ناخب أو دافع ضريبة الولاية. إلا أنه بإمكان رئيس المجلس الشعبي الولائي الطعن في قرار الإلغاء باللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة).

المطلب الثالث:الرقابة على الهيئة التنفيذية

وتمارس على الوالي و قراراته و الأجهزة التابعة له الرقابة من طرف السلطة المركزية على أساس أن كـــل هـــذه الأجهزة معينة من طرف السلطة المركزية و بالتالي تخضع لها مباشرة ،و تمارس الرقابة عليها.

الفصل السابع: البلديـــــــــة

المبحث الأول :مفهوم البلدية

المطلب الأول : تعريف البلدية

عرف المشروع البلدية بموجب المادة الأول من القانون رقم (90 – 80) المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية على أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها » البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية ولا شك أن التعريف الثاني ويعكس الوظائف المثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية.

المطلب الثاني : تطـــور نظامها

فرع الأول : قـــبل الاستقلال

البلدية في المرحلة الاستعمارية 1830-1962 :

لم تحد البلدية عن الولاية فقد كانت هي الأخرى أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها. وقد كان يديرها مواطن من الإدارة الاستعمارية و هو متصرف المصالح المدنية و يساعده موظفون جزائرية خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد ويساعده في لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوربيين منتخبين وبعض الجزائريين المعنيين. لقد كانت البلدية مجرد أداة لخدمة الإدارة الفرنسية سواء كانت مدينة أم عسكرية فقد كانت بعيدة كل البعد من أن تتحقق طموحات الجزائريين .

الفرع الثاني: بعـــد الاستقلال

البلدية في المرحلة الانتقالية 62-67:

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم الأوربيين أرض الوطن ولقد أتت الدراسات على أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي و التقني و لقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدة إليه مهام رئيس البلدية .

مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية :

لقد كان لدستور 1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الاعتراف بدورها و لعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراف في التفكير و إصدار قانون للبلدية هي :

1-خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة و منها البلديات.

2-عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة و التي تبين الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

3-رغبة السلطة في عدم إطالة القترة الانتقالية خاصة و قد نجم تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

4- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لاشك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور و بحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً .

مرحلة قانون البلدية لسنة 90 – 67 :

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجيتين مختلفتين هما النموذج الفرنسي و النموذج اليوغسلافي و يبدوا التأثر بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات و كذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري أما التأثر بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي النظام الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحة .

مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 :

وهذه المرحلة تميزت بخضوعها المبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1979 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد نظام التعددية الحزبية و لم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال والفلاحة أي تبث هجر النظام الاشتراكي وسنتولى دراسة نظام البلدية بالتفصيل طبقا لمقتضيات هذا القانون .

المبحث الثاني : هيئـــات البلدية

المطلب الأول :المجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية و عليه فإن دراسة المجلس الشعبي تقتضي أن نتطرق لتشكيله ولقواعد سيره ونظام مداولاته ولصلاحيته .

تشكيل المجلس:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي :

* 80 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .
* 90 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة
* 11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 2.00001 و50000 نسمة
* 15 عضوا في البلديات التي يتساوى عدد سكانها بين 500001 و100000 نسمة
* 23 عضوا في البلديات التي يتساوى عدد سكانها بين 1000001 و200000 نسمة.
* 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000 .

هذا ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين كما سلف القول .

القانون الإداري

يطرح النظام الانتخابي البلدي البحث في جملة من القواعد القانونية تدور حول المسائل الرئيسية التالية : الناخب ، المنتخب ، المترشح والعملية الانتخابية

أولا : الناخب (Electeur): يمكن القول أن الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية ، والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع ، وذلك نظرا لتوافر شروط معينة تمكن من الحصول على بطاقة الناخب وبالرجوع إلى المادة 5 من قانون الانتخابات الوارد بالأمر رقم 97/07 السابق تجدها تنص على ما يلي : » يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية و لم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به « وعليه فإن شروط الناخب تتمثل – أساسا – في ما يلي :

أ) التمتع بالجنسية الجزائرية : يعتبر الانتخاب من الحقوق السياسية ، حتى أن الدستور الجزائري رفعه إلى مرتبة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن والتي غالبا ما تقتصر ممارستها على الوطن دون الأجانب .

وواضح من النص السابق، أن المشرع قد جعل الانتخاب مطلقا من ناحيتي :

1- فهو لم يميز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة ، وفي ذلك بند لنظرية التفرقة التي نشترط على المتجنسين مرور فترة زمنية معينة تكون اختيار المدى ولائه وتعلقه بوطنه الجديد .

2- كما أنه لم يميز بين الجهتين حينما أعطى للنساء الجزائريات حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجال، اعتبارا من أن حرمانهن من ذلك يعد منافيا للديمقراطية القريبة في نظر الأغلبية .

ب) بلوغ سن18 سنة : يلاحظ أن الدساتير المحافظة غالبا ما تتجه صوب رفع السن التي يحق فيها الشخص التصويت » سن الرشد الأساسي « في حين تميل الدساتير » الشورية « إلى تخفيفها.

وفي هذا السياق فقد حدد التشريع الجزائري هذا السن ببلوغ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، رغبة منه في اشتراك فئة الشباب في عملية التغير السياسي والاجتماعي بالبلاد وهو بذلك إنما ينقصه بسنة واحدة عنسن الرشد المدني المحدد بـــ 19 سنة طبقا للمادة 40 من ق م .

ج) التمتع بالحقوق الوطنية » المدنية والسياسية « : يحرم الشخص من ممارسة بعض حقوقه المدنية » حق الملكية ، حق القيام ببعض التصرفات المدنية « أو السياسة » حق الترشح ، حق الانتخاب « كعقوبة تبعية لارتكابه بعض الجرائم .

د) عدم الوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب : دون الخوض في تفسير طبيعة الانتخاب، فإنه لا يمكن تجاهل وظيفته وبعده الاجتماعي ، الأمر الذي يقتضي استبعاد مجموعة من أفراد المجتمع لا تمتع بالأهلية الكافية لممارسته .

إن فقدان الأهلية لممارسة حق الانتخاب ترد حسب المادة 7 من قانون الانتخابات، لعوامل متعددة : الإدانة الجزائية ، عامل الثقة والقصر .

القانون الإداري

1- الإدانة الجزائية : حيث يعتبر فاقدا الأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جنية أو بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب طبقا للمادة 8 و14 من قانون العقوبات .

سحب الثقة من القصر : نظرا لعدم الاعتداء أو الثقة برأيهم، استبعد القانون مجموعة من الأشخاص لعدة أسباب هي: الحجر، مناهضة ثورة نوفمبر 1954، الإفلاس شريطة عدم رد الاعتبار والحجز. وعلى كل فإن فقدان الأهلية الانتخابية ليس دائما إذ يسجل الأشخاص الذين استعادوا أهليتهم الانتخابية أنفسهم في القوائم الانتخابية وفقا للمادة6 من هذا القانون إثر إعادة الاعتبار لهم أو رفع الحجر عليهم أو بعد إجراء عفو شامل كما تشير المادة 13 من قانون الانتخاب .

2-التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية : بالإضافة إلى توافر الشروط الموضوعية السابقة يجب توافر شرط شكلي آخر هو التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية والحصول على بطاقة الناخب . ولا يمكن للشخص أن يسجل بالقائمة الانتخابية بالبلدية إلا إذا كان موطنه بها ، ومع ذلك ، فقد وردت عدة إنشاءات على قاعدة ارتباط الانتخاب بالموطن ، تتعلق أساسا بحالة كل من : الجزائريين المقيمين بالخارج وأعضاء الجيش الوطني الشعبي وأسلاك الأمن ، حيث يمكن لهؤلاء التسجيل ببلدية مسقط رأس أحد أصولهم .

ثانيا : المنتخب (المترشح)

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح بين 7 و33 منتخبا بلديا حسب عدد السكان للبلدية يتم انتخابهم لمدة خمس سنوات، تمدد وجوبا لدى تطبيق المواد 90 ، 93 ، 96 من الدستور، كما تشير المادة 75 من قانون الانتخابات بطريقة الأغلبية النسبية حيث توزع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي.

لقد كفل الدستور احترام مبدأ المساواة في المواطن ومنها حق تقلد المهام في الدولة عبر مختلف أجهزتها بما فيها المجالس المنتخبة : البلدية والولاية وذلك وفقا للشروط التي تحددها القوانين . وبالرجوع لأحكام قانون الانتخابات تجدها تنص على جملة من الشروط .

ا) **الشروط** : وتنقسم إلى شروط موضوعية وآخر شكلية .

الشروط الموضوعية : لم يتعرض قانون الانتخابات تحديدا ومباشرة وصراحة إلى الشروط الموضوعية الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي ما عدا شرط السن المتمثل في بلوغ 25 سنة يوم الاقتراع إلا أنه نص على ضرورة مراعاة الشروط الأخرى التي يشترطها التشريع صراحة ومنها شروط الآخر وعليه فإنه للشرط في المترشح أن تتوفر فيه – من باب أولى – باقي الشروط الناخب من : جنسية جزائرية ، وتمتع بالحقوق الوطنية ، وعدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية للانتخاب و إيجاد موطن بالبلدية .

الشروط الشكلية : يشرط لقبول الترشيح توافر ما يلي :

– ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب ، أو بموجب تدعيم شعبي يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من توقيعات الناخبين بالبلدية لا تقل عن 5 % طبقا للمادة 82 من قانون الانتخابات .

– الامتناع عن الترشيح في أكثر من قائمة واحدة غبر التراب الوطني

– عدم الترشيح في قائمة واحدة لأكثر من مترشح في آسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية تفاديا لتحول المجالس البلدية إلى مجالس عائلية

– إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها كما تشير المادة 93 من ق الانتخابات

ب) الحالات Les cas : بالرغم من توافر الشروط السابقة نص القانون على بعض الأوضاع التي تشكل حالات عدم القابلة للانتخاب أو حالات تعارض أو تناف، و هي في حقيقتها يجب عدم توافرها في المنتخب البلدي

1– حالات عدم القابلة للانتخاب:

لقد أخذ المشرع بعدة حالات لعدم القابلية للانتخاب حتما استبعد في قوائم الترشح بعض الموظفين وذوي المراكز المؤثرة، و هذا حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية.

ولهذا النص المادة 98 من قانون الانتخابات على أنه : » يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء، موظفو أسلاك الأمن، مسيرو أموال البلدية، مسئولو المصالح البلدية .

والظاهر من النص أن عدم القابلية الانتخاب هنا أنه لا يمكن لهؤلاء الترشح في دائرة اختصاصهم الوظيفي من حيث المكان أو فيها لكن بعد مدة سنة من توقفهم عن العمل فيها من حيث الزمان.

2– حالات التعارض و حالات التنافي: تبرز هذه الحالات إلى الوجود بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، حيث يجب على بعض الأشخاص و الموظفين ممن يحتلون مراكز مؤثرة إما الاستقالة ممن مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب، حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم. وإذا كانت النصوص السابقة وخاصة قانون الانتخابات رقم 08-08 لسنة 1980 ، قد أشارت صراحة إلى هذه الحالات فإن قانون الانتخابات الحالي سكت عن ذلك، على الرغم من الإشارة إلى هذه الحالات في المادة 31 من ق البلدي رقم 8-90 .

المطلب الثاني :الهيئة التنفيذية البلدية

أولا: تكوين الهيئة التنفيذية

تتكون الهيئة التنفيذية البلدية وتتألف من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، ويتم تعيين جميع أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية بالاقتراع السري وبواسطة الأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس الشعبي البلدي المشاركين في التصويت جاز إعادة الاقتراع والاكتفاء في هذه الحالة بالأغلبية النسبية فقط، وفي حالة تساوي الأصوات يتم انتخاب اكبر المترشحين سنا (في القانون السابق).

ويتراوح عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذين تتكون منهم الهيئة التنفيذية للبلدية ما بين 2 و18 نائبا بحسب عدد سكان البلدية.

ثانيا: نظام سير أعمال ومداولات الهيئة التنفيذية

تجتمع الهيئة التنفيذية كلما تتطلب مصالح البلدية ذلك، وبناء على طلب رئيس الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي).[1]

المطلب الثالث :اللجان البلدية

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة او مؤقتة متخصصة تقوم بدارسة المشاكل والمسائل بالإدارة العامة للبلدية، وبالشؤون المالية والاقتصادية والتجهيز والأشغال العامة، والإسكان، والشؤون الاجتماعية والثقافية.

ويجوز للنائب البلدي أن يتولى عضوية أكثر من لجنة، ويكون لكل لجنة رئيس من بين أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو نائب بلدي، وتعين كل لجنة مقرا لها من بين أعضائها.

ويجوز لكل لجنة من اللجان البلدية الدائمة أو المؤقتة أن تستدعي لحضور اجتماعات بصفة استشارية بحتة موظفي الدولة الذين يمارسون أنشطتهم في نطاق حدود البلدية الإدارية، الذين يحتاج إلى استشارتهم، وكذا مواطني وسكان البلدية من ذوي الخبرة والدراسة والتخصص.[2]

[1] - عمار عوابدي، مرجع سابق

[2] - عمار عوابدي، مرجع سابق

القسم الثاني

الفصل الثامن: القرار الإداري

موضوع القرار الإداري من أكثر المواضيع أهمية وحيوية في القانون الإداري، فهو الأسلوب الأكثر شيوعاً في أعمال الإدارة ، ولا نظير له في مجال القانون الخاص ، فمن شأنه أحداث آثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم.

المبحث الأول: التعريف بالقرار الإداري

المطلب الأول: تمييز القرار الإداري عن أعمال الدولة الأخرى

تمارس الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاث مهام أو وظائف هي الوظيفة التشريعية والوظيفة القضائية والوظيفة التنفيذية، فالوظيفة التشريعية تتضمن مهمة وضع القواعد السلوكية العامة والمجردة وتختص بممارستها السلطة التشريعية، أما الوظيفة القضائية فتتضمن الفصل في المنازعات وتختص بها السلطة القضائية .

أما الوظيفة لتنفيذية فتختص بها السلطة التنفيذية التي تمارس أعمال مختلفة منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق أو بناء الجسور، كما تصدر أعمالاً قانونية وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأفراد وهذه القرارات الإدارية، ومنها الأعمال القانونية التعاقدية التي تصدر باتفاق أرادتين .

ومن ثم فإن تمييز القرار الإداري ليس بالأمر السهل، فالفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام إذ تقتصر كل هيئة على ممارسة وظيفة خاصة، إنما تمارس بعض الأعمال الداخلة أصلا في نشاط الهيئات الأخرى .

فالسلطة التشريعية تمارس عملاً إدارياً عندما تصدر الميزانية والسلطة التنفيذية قد تفصل في خصومة عن طريق المجالس الإدارية ذات الاختصاص القضائي، بينما يمارس القضاء بعض الاختصاصات الإدارية المتعلقة بموظفي الهيئات القضائية فضلاً عن وظيفته الأصلية في الفصل في المنازعات .

لذلك كان من الواجب تمييز القرار الإداري عن أعمال السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ثم نبحث في تمييز القرار الإداري عن العمل المادي .[1]

–القرارات الإدارية والأعمال التشريعية:

القرارات الإدارية تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وعلى العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر .

ويتردد الفقه الحديث بين معيارين لتحديد صفة العمل تشريعية أم إدارية :

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

القانون الإداري

أولا / المعيـــار الشكلي : وفقاً للمعيار الشكلي أو العضوي يتم الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه فإذا كان العمل صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادراً من أحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعاً من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري ومن ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها .

فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، وهو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها وأخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجد نوع من التداخل والتعاون بين السلطات مما دعا بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية .[1]

ثانياً/ المعيـــار الموضوعي : يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً معينين بذواقم فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً وينقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات وعدم الاهتمام بطبيعة العمل وجوهره ، ويأتي في مقدمة أنصار الاتجاه الموضوعي الفقيه دوجي وبونار وجيز ويؤمن هؤلاء الفقهاء بأن القانون يقوم على فكرتين أساسيتين هما فكرتا المراكز القانونية والأعمال القانونية[2] :

1. المراكز القانونية : وهي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون وتقسم إلى قسمين:

أ- المراكز القانونية العامة أو الموضوعية : وهو كل مركز يكون محتواه واحد بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فترسم حدوده ومعالمه قواعد مجردة متماثلة لجميع من يشغلون هذا المركز ومثله مركز الموظف العام في القانون العام والرجل المتزوج في القانون الخاص .

ب- المراكز القانونية الشخصية أو الفردية : وهي المراكز التي يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حده، وهي بهذا تختلف من شخص إلى آخر ولا يمكن أن يحدد القانون مقدماً هذه المراكز لأنها تتميز بـــأنها خاصة وذاتية ومثله مركز الدائن أو المدين في القانون الخاص ومركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام .

2. الأعمال القانونية : وتمتاز بأنها متغيرة ومتطورة بحسب الحاجة ويتم هذا التغيير أما بإرادة المشرع أو بإرادة شاغلها ويقسم " دوجي " هذه الأعمال إلى ثلاثة أقسام :

أ- أعمال مشرعة : وهي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغى مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً من هذه الأعمال القوانين المشرعة واللوائح والأنظمة ، والتي تتضمن قواعد تنظيمية عامة وغير شخصية .

ب- أعمال شخصية أو ذاتية : وهي الأعمال القانونية التي تنشئ أو تتعلق بمراكز شخصية لا يمكن تعديلها إلا بإرادة أطرافه وأوضح مثال على هذه الأعمال العقود .

---

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ج- أعمال شرطية : وهي الأعمال الصادرة بصدد فرد معين وتسند إليه مركزاً عاماً، فهي تجسيد لقاعدة عامة على حالة أو واقعة فردية، ومثاله في القانون العام قرار التعيين في وظيفة عامة ، فهذا القرار يعد عملاً شرطياً لأنه لا ينشئ للموظف مركزاً شخصياً، لأن هذا المركز كان قائماً وسابقاً على قرارا التعيين . وبهذا المعنى فإن العمل التشريعي عند " دوجي " هو الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية " قوانين أو اللوائح " بغض النظر عن الهيئة أو الإجراءات المتبعة لإصداره، في حين يعد إدارياً إذا اتسم بطابع الفردية وهذا يصدق على القرارات والأعمال الفردية والأعمال الشرطية.

ويبدو أن المشرع والقضاء الفرنسيان يأخذان بالمعيار الشكلي فالأصل أن لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد أعمال السلطة التشريعية سواء في القوانين أو القرارات الصادرة من البرلمان، واعتمد المشرع على ذلك في الأمر الصادر في 1945/7/31 المنظم لمجلس الدولة، إذ نص على أن محل الطعن بسبب تجاوز السلطة هو الأعمال الصادرة من السلطات الإدارية المختلفة .

إلا أن القضاء الفرنسي لجأ في بعض الحالات إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية قابلاً الطعن بالإلغاء في أعمال البرلمان المتعلقة بتسيير الهيئة التشريعية كاللوائح الداخلية للبرلمان والقرارات الصادرة بتعيين موظفيه، لاسيما بعد صدور الأمر النظامي في 1958/11/17 الذي سمح لموظفي المجالس برفع المنازعات ذات الطابع الفردي إلى القضاء الإداري وهو الاتجاه الذي اعتمده القضاء الإداري المصري فهو وأن اعتمد المعيار الشكلي قاعدة عامة في الكثير من أحكامه إلا انه اعتبر في أحكام أخرى القرارات الصادرة من مجلس الشعب بإسقاط عضوية أحد أعضاءه عملاً إدارياً يقبل الطعن فيه بالإلغاء .

القرارات الإدارية والأعمال القضائية:

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيهما الحثيث نحو تطبيق القانون وتنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية والتجريد إلى الخصوصية والواقعية وذلك بتطبيقه على الحالات الفردية ويظهر التشابه بينهما أيضا في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تسهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد وفي الحالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة والحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون .

ومع هذا التقارب سعى الفقه والقضاء إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما، فالقرارات الإدارية يجوز بصورة عامة إلغاؤها وتعديلها وسحبها، أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة تشريعياً على سبيل الحصر .

وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها في ضمن معيارين:

أولاً/ المعيـــــار الشكلي[1] : يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون وطبيعة العمل وهذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس حل الأعمال القضائية أحكاماً، بل أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها، ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية .

ثانياً/ المعيار الموضوعي : المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع وطبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته، واعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة ومضمون العمل فيكون العمل قضائياً، إذ تضمن على " أدعاء بمخالفة القانون، وحل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير، وقرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهي إليه القاضي " في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري وليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء ، وأن يصدر بشكل تلقائي وليس بناءً على طلب من الأفراد وأن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة .

ولا شك أن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء، لأن الكثير من قرارات الإدارة إنما يصدر عن اختصاص مقيد، وكثيراً منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء ويهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة .

إزاء ذلك نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية ، والشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى .

والمتتبع لأحكام مجلس الدولة في فرنسا يجد أنه يأخذ في الغالب بالمعيار الشكلي لتمييز العمل القضائي عن القرار الإداري إلا أنه يتجه في بعض الأحيان إلى المعيار الموضوعي فهو يمزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي لأن العمل القضائي الذي لا يعد قراراً إدارياً ولا يخضع للطعن أمام القضاء الإداري لا يشمل حتماً كل ما يصدر عن الجهة القضائية ،يبدو أن القضاء الإداري المصري قد واكب هذا الاتجاه فقد قضت محكمة القضاء الإداري : " أن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي، ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء ، ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها و بينما رأى آخرون أن يؤخذ بالمعيارين معاً – **الشكلي والموضوعي** – وقد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير وعلى أن الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط، وبيان ذلك أن القرار القضائي يفترق عن القرار الإداري في أن الأول يصدر من هيئة قد استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لإجراءاتها وما إذا كان ما

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

تصدره من أحكام نهائياً أو قابلاً للطعن مع بيان الهيئات التي تفصل في الطعن في الحالة الثانية وأن يكون هذا القرار حاسماً في خصومة ، أي في نزاع بين طرفين مع بيان القواعد التي تطبق عليه ووجه الفصل فيه".[1]

القرارات الإدارية والأعمال المادية:

العمل المادي مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها، فإذا كان وجود الأثر القانوني هو معيار القرارات الإدارية، فإن غيبة هذا الأثر تصبح هي معيار الأعمال المادية والأعمال المادية أما أن تكون أفعالاً إرادية أرادتها الإدارة وتدخلت لتحقيقها، مثل الإجراءات التنفيذية التي لا تسمو لمرتبة القرار الإداري كهدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذاً لقرار الإدارة بالهدم وقد تكون أفعالاً غير إرادية تقع بطريق الخطأ والإهمال مثل حوادث السير التي يسببها أحد موظفي الإدارة .

والأعمال المادية لا تعتبر من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثاراً قانونية مباشرة وتخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن : " محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو أجراء مثبتاً لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة لا أرادة جهة الإدارة ".

وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية " وعلى الرغم من ذلك فإن عدم اعتبار العمل المادي قراراً إدارياً وأن كان يمنع الطعن فيه بالإلغاء، فأنه يصح أن يكون محلاً لمنازعة إدارية تمس مصالح الأفراد فيكون محلاً لطلب التعويض على أساس دعوى القضاء الكامل ومن المستقر في القضاء الإداري أن كل قرار لم يصدر عن أرادة الإدارة في أحداث أثر قانوني سلبياً كان أن إيجابياً لا يعد قراراً أدارياً صالحاً للطعن فيه بالإلغاء ولا يعدو أن يكون أجراءً تنفيذياً أو عملاً مادياً .[2]

المطلب الثاني: تعريف القرار الإداري و تحديد عناصره

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

نال موضوع القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، و رغم اختلاف تعريفات الفقه و القضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فأنه ينم عن مضمون واحد . فقد عرفه العميد " دوجي " بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلة معينة و عرفه " بونار " بأنه كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة وعرفه " رفيرو " بأنه العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة.

أما في الفقه العربي، فقد عرفه الدكتور " سامي جمال الدين " بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين، و جاء في تعريف الدكتور " ماجد راغب الحلو " بأن القرار الإداري هو إفصاح عن إرادة

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية و يتضح من هذا التعريف أن هناك عدة شروط يجب توافرها لنكون أمام قرار إداري وهي:

- أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية .
- أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة .
- ترتيب القرار لأثار قانونية .

1/ أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية :

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطة أو عدم مركزيتها ، والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار ولكي نكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغير صفته بعد ذلك، وهو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية .

2/ صدور القرار بالإدارة المنفردة للإدارة:

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق أرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص ، و القول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد ، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة .

3/ ترتيب القرار لآثار قانونية :

لكي يكون القرار إدارياً يجب أن يرتب آثاراً قانونية وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً .

لهذا نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برافع الدعوى . ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار ويتطلب توفر عنصرين أساسين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما :

1. وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه ، ومن ثم يجب استبعاد القرارات التي لا يحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء.
2. أن يحمل القرار قابلية أحداث آثار قانونية بنفسه .

بناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية و التقارير و المذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لعدم تحقق هذين العنصرين .[1]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

الفرع الثاني: عناصر القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على عناصر أساسية إذا لم يستوفها يكون معيباً أو غير مشروع ، وقد درج الفقه والقضاء على أنه يلزم أن يتوافر للقرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً خمس عناصر لينتج آثاره ويكون صحيحاً هي : الاختصاص، الشكل، السبب، المحل ، الغاية .

أولاً : الاختصـــاص

أن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها و يقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به ، و القاعدة أن يتم تحديد اختصاصات كل عضو إداري بموجب القوانين والأنظمة ولا يجوز تجاوز هذه الاختصاصات و إلا اعتبر القرار الصادر من هذا العضو باطلاً .

و قواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، لذلك لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتفق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد، و إلا فإن القرار الصادر مخالفاً لهذه القواعد يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويكون لصاحب الشأن أن يطعن بهذا العيب أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء ولا يسقط الدفع بهذا العيب بالدخول في موضوع الدعوى، ويجوز إبداؤه في أي مرحلة من مراحلها، وعلى القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً لو لم يثيره طالب الإلغاء . و القواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص يمكن حصرها بالعناصر الآتية : قواعد الاختصاص من حيث الأشخاص، و من حيث الموضوع و من حيث المكان و من حيث الزمان .[1]

ثانيـــاً : الشكـــــل

الشكل هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد ، و الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وفي هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره، كأن يشترط القانون ضرورة أن يكون القرار مكتوباً، أو استشارة جهة متخصصة قبل إصداره أو تسبيبه إلى غير ذلك من أشكال أخرى و قد درج القضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم ويترتب البطلان بالنسبة للنوع الأول دون النوع الثاني .[2]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

1. الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري : لا يمكن أن نحصر الأشكال والإجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري إلا أن المستقر في الفقه والقضاء الإداري أن أهم هذه الشكليات تتعلق بشكل القرار ذاته ، وتسبيبه والإجراءات التمهيدية السابقة على إصداره، والأشكال المقررة لحماية مصالح المخاطبين بالقرار أو التي تؤثر في الضمانات المقرر للأفراد في مواجهة الإدارة .

2. الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري : في المستقر في القضاء الإداري أنه لا يترتب البطلان على كل مخالفة للشكليات دون النظر إلى طبيعة هذه المخالفة فقد أطرد القضاء على التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية أو غير الجوهرية ورتب البطلان على الأولى دون الثانية، والتمييز بين أشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية مسألة تقديرية تتقرر في ضوء النصوص القانونية ورأي المحكمة، وبصورة عامة يكون الإجراء جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة بذلك، أو إذا رتب البطلان كجزاء على مخالفته، أما إذا صمت القانون فإن الإجراء يعد جوهرياً إذا كان له أثر حاسم، و بعكس ذلك فإنه يعد أجراء ثانوياُ و من ثم فإن تجاهله لا يعد عيباً يؤثر في مشروعية ذلك القرار، و قد استقر القضاء الإداري على أن الإجراءات الثانوية والتي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري على نوعين : النوع الأول يتمثل في الأشكال والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة ، أما النوع الثاني فيتعلق بالأشكال والإجراءات الثانوية التي لا تؤثر في مضمون القرار كإغفال الإدارة ذكر النصوص القانونية التي كانت الأساس في إصداره .[1]

ثالثاً : السبـــــب

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار و تدفع الإدارة لإصداره ، فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصراً نفسياً داخلياً لدى من إصدار القرار .

فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراهما استناداً إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن قرارات الإدارة تصدر بناءً على سبب مشروع و على صاحب الشأن إثبات العكس، أما إذا أفصحت الإدارة عن هذا السبب من تلقاء ذاهما فإنه يجب أن يكون صحيحاً وحقيقياً ، و قد استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري :

1. أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار، ويتفرع من هذا الشرط ضرورتان الأولى أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلاً و إلا كان القرار الإداري معيباً في سببه، و الثاني يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أهما زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه وصدر في هذه الحالة ، كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك وأن جاز يكون مبرراً لصدور قرار جديد .

2. أن يكون السبب مشروعاً، وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في لإصدار بعض قراراهما، فإذا استندت الإدارة في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فإن قراراها يكون مستحقاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه. بل أن القضاء الإداري درج على

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

أنه حتى في مجال السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب موجوداً بل يجب أن يكون صحيحاً ومبرراً لإصدار القرار الإداري و قد تطورت رقابة القضاء على ركن السبب في القرار الإداري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة الوصف القانوني لها إلى أن وصلت إلى مجال الملائمة أو التناسب :

1/ الرقابة على وجود الوقائع : هي أول درجات الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري، فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فأنه يكون جديراً بالإلغاء لانتفاء الواقعة التي استند عليها، أما إذا صدر القرار بالاستناد إلى سبب تبين أنه غير صحيح أو وهمي وظهر من أوراق الدعوى أن هناك أسباب أخرى صحيحة فانه يمكن حمل القرار على تلك الأسباب .

2/ الرقابة على تكييف الوقائع : هنا تمتد الرقابة لتشمل الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها فإذا تبين أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع فأنه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه، بمعنى أنه إذا تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها يتنقل للبحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقياً إلى القرار المتخذ .

3/ الرقابة على ملائمة القرار للوقائع : الأصل أن لا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءً عليها، لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة .

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا و مصر أخذ يراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه لاسيما إذا كانت الملائمة شرطاً من شروط المشروعية وخاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالحريات العامة، ثم امتدت الرقابة على الملائمة لتشمل ميدان القرارات التأديبية .[1]

رابعاً : المحـــل

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني الحال و المباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه، و يجب أن يكون محل القرار ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية، فإذا كان القرار معيباً في فحواه أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار غير جائز أو مخالف للقانون أياً كان مصدره دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً أو عرفاً أو مبادئ عامة للقانون، ففي هذه الحالات يكون غير مشروع ويكون القرار بالتالي باطلاً .[2]

خامســـاً : الغاية

يقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه، والغاية عنصر نفسي داخلي لدى مصدر القرار، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه، والهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الثلاث السكينة العامة، والصحة العامة، والأمن العام، و يمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لثلاثة اعتبارات :

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

1. استهداف المصلحة العامة
2. احترم قاعدة تخصيص الأهداف
3. احترام الإجراءات المقررة

المطلب الثالث: تصنيف القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم، فمن حيث التكوين توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة ومن حيث أثرها تقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة ومن زاوية رقابة القضاء توجد قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وفي حيث نفاذها في مواجهة الأفراد تقسم إلى قرارات نافذة في حق الأفراد وأخرى غير نافذة في حقهم وأخيراً من حيث مدى القرارات وعموميتها توجد قرارات فردية وأخرى تنظيمية.

أولا : القرارات الإدارية من حيث التكوين (قرارات بسيطة وقرارات مركبة)

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الجهة إلى قسمين الأول القرارات البسيطة أو المستقلة وهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلي عملية قانونية واحده غير مرتبطة بعمل قانوني أخر كالقرار الصادر بتعين موظف أو ترقيته أو نقلة وهي الصورة الأكثر شيوعاً في القرارات الإداري .

أما النوع أو القسم الثاني فيسمى بالقرارات المركبة وهي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل ومن هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة وقرار إرساء المزاد أو أجراء المناقصة في العقود الإدارية فالقرار الإداري الصادر بترع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقه له وتتم على مراحل متعددة تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم أعداد كشوف الحصر لها وأخيراً صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العامة .

تظهر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات البسيطة يمكن الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية نهائيه أما في حالة القرارات المركبة فلا يجوز الطعن بالقرارات التمهيدية أو التحضيرية التي تتطلب تصديق جهات إدارية أخرى ولا يمكن الطعن بالإلغاء إلا بالقرار الإداري النهائي نتاج العملية المركبة و مع ذلك فقد سمح القضاء الإداري بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفق ما يسمي بالأعمال القابلة للانفصال وقبل الطعن فيها بصفة مستقلة وبشروط معينة .

فقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن القرارات الإدارية السابقة على أبرام العقد أو الممهدة لانعقاده مثل قرارات لجان فحص العطاءات ولجان البث في العطاءات وقرار استبعاد احد المتقدمين وقرار إرساء المزايدة أو إلغائها هي قرارات إدارية مستقلة عن العقد يجوز الطعن بها بدعوى الإلغاء وسمحت نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة لمن له مصلحة من الغير أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات أما المتعاقدون فليس لهم أن يطعنوا في هذه القرارات إلا أمام قاضي العقد وعلى أساس دعوى القضاء الكامل .[1]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

ثانيا : القرارات الإدارية من حيث آثارها (قرارات منشئة وقرارات كاشفة)

يمكن تقسيم القرار الإدارية من حيث طبيعة آثارها إلى قسمين : قرارات منشئة وهي القرارات التي يترتب عليها أنشاء مراكز قانونية جديدة أو أحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلاً أو إلغاء، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو فصله أو معاقبته.

أما القسم الثاني من القرارات فيسمى بالقرارات الكاشفة ويقصد بها القرارات التي لا تحدث مركزاً قانونياً جديداً وإنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائم مسبقاً، مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو القرار الذي يتضمن تأكيد أو تفسير قرار سابق دون أن يضيف إليه ، و يتبين من ذلك أن أثر القرارات الكشافة ينحصر في إثبات وتقرير حالة موجودة من قبل ولا يتعدى ذلك إلى أنشاء مراكز قانونية جديدة .

و تبدو أهمية التفرقة بين القرارات الإدارية الكشافة والقرارات الإدارية المنشئة في أمرين :

1. أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ صدورها أما القرارات الكاشفة فترجع آثارها إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار، إلا أن ذلك لا يعتبر إخلالاً بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لأن أثر القرارات الكاشفة فوري إذ تكشف عن العمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف .

2. القرارات الكاشفة يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد مطلقاً، أما القرارات الإدارية المنشئة فإن سحبها يكون مقيد بميعاد الطعن بالإلغاء .[1]

ثالثا : القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء (قرارات تخضع للرقابة وقرارات لا تخضع للرقابة)

تنقسم القرارات الإدارية من زاوية خضوعها لرقابة القضاء، إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء وهذا هو الأصل، وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء .

– القرارات الخاضعة لرقابة القضاء :

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة والأكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها و احترامها، والأصل أن تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء أعمالاً لمبدأ المشروعية، ومن المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد ، أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج .

1. نظام القضاء الموحد : في هذا النظام من القضاء تنحصر الرقابة القضائية في نطاق ضيق من جانب القضاء، يتمثل في التعويض عن الأضرار التي قد تنتج من جراء تطبيق القرارات الإدارية، ويسود هذا النظام في إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى ، ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها ، و هذا النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المشروعة إذ يخضع الأفراد والإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد ، بالإضافة إلى اليسر في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج .

ومع ذلك فقد وجه النقد إلى هذا النظام من حيث أنه يقضي على الاستقلال الواجب للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها بما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، ولا يخفي ما لهذا من أضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم، و من جانب آخر يؤدي هذا النظام إلى تقرير مبدأ المسؤولية الشخصية للموظفين مما يدفعهم إلى الخشية من أداء عملهم بالوجه المطلوب خوفاً من المساءلة .

2. نظام القضاء المزدوج : يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين، جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم وبين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص، و جهة القضاء الإداري تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد ويطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام ، و وفقاً لهذا النظام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً ، إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة والقرارات التي حصنها المشرع من رقابة القضاء .[1]

– القرارات غير خاضعة لرقابة القضاء :

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء تتمثل في صنفين الأول يتعلق بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية، أما الثاني فيشمل القرارات الإدارية التي يحصنها المشرع من رقابة القضاء لاعتبارات خاصة .

رابعا : القرارات الإدارية من حيث نفاذها في مواجهة الأفراد (قرارات نافذة وقرارات غير نافذة)

تنقسم القرارات الإدارية من حيث أثرها بالنسبة للأفراد إلى قرارات ملزمة للأفراد ونافذة بحقهم ،وعليهم احترامها و إذا قصروا في ذلك اجبروا على التنفيذ، وهذا الأصل في القرارات الإدارية و قرارات إدارية يقتصر أثرها على الإدارة و تسمي الإجراءات الداخلية و منها المنشورات والتعليمات على اختلاف أنواعها وتعليمات شارحة،أو آمره أو ناصحه أو مقرره ومؤكده و هذا النوع من القرارات غير نافذ في حق الأفراد وغير ملزم لهم ،ولا يحتج بها عليهم ، بل أن من القضاء من أنكر على التعليمات صفتها القانونية وأعتبرها من قبيل الأعمال المادية معللين ذلك بأنها موجهة من الرؤساء الإداريين إلى موظفين وليس من الواجب على هؤلاء إطاعتها ولا يمكن إلزامهم بها إلا بطريق غير مباشر عن طريق العقوبات التأديبية ، بيد أن هذا القول لا يمكن الاعتداد به لان مخالفة التعليمات ينتج عنها بطبيعة الحال التهديد بالمساس بالمركز الشخص للموظف ونعتقد أن هذا كاف لإضفاء طابع العمل القانوني على التعليمات، إلا أن ما يميز هذا النوع من القرارات هو أنها غير موجهه للأفراد ولا ترتب أثار قانوني في مواجهتهم لأنها تخاطب الموظفين فقط، و يترتب على هذا التقييم أن الإجراءات الداخلية أو التعليمات لا يمكن أن تكون موضوعا لدعوى

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

الإلغاء ،فلا يقبل من الإفراد الطعن بالإلغاء ضدها لأنها غير نافذة في مواجهتهم،كما انه لا يقبل من الموظف الذي تخاطبه هذه القرارات الطعن فيها بالإلغاء لأنه يقع على عاتقه أطاعتها والعمل بها و إلا تعرض للعقوبات التأديبية .

خامسا: القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها (القرارات تنظيمية ،قرارات فردية)

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات تنظيمية أو لوائح ،وقرارات فردية ،ويعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات القرارات الإدارية لما يترتب عليه من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل من القرارات التنظيمية والقرارات الفردية .[1]

أ- القرارات التنظيمية :

القرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجرد تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة .

وعمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لا تعني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع ،فهي تخاطب فرد أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم .

والقرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع العادي، إلا أنه يصدر عن الإدارة وعلى ذلك فهو تشريع ثانوي يطبق على كل من يستوفي شروطا معينة تضعها القاعدة مسبقا ولا تستنفذ اللائحة موضوعها بتطبيقها ،بل تظل قائمة لتطبق مستقبلا، مع إنها اقل ثباتا من القانون .

وعلى الرغم من اشتراك اللائحة مع القانون من حيث أنهما يتضمنان قواعد عامة مجرده ،فإنهما يختلفان في مضمون كل منهما فالقانون يضع أو يقرر مبادئ عامة أساسية ،بينما يقتصر دور اللائحة على إيراد الأحكام التفصيلية التي يتعرض إليها القانون كما أن القانون يصدر بعد إقراره من السلطة التشريعية ، أما القرارات التنظيمية أو اللوائح فتصدر عن السلطة التنفيذية .

وتتنوع اللوائح إلى عدة أنواع أهما:

1-اللوائح التنفيذية : وهي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ، وهي تخضع تماماً للقانون وتقيد به وتتبعه ، فلا تملك أن تعدل فيه أو تضف إليه أو تعطل تنفيذه .

2- لوائح الضبط : وهي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام ، والصحة العامة والسكنية العامة، وهي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر ونواهي و توقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور وحماية الأغذية والمشروبات والمحال العامة .

3-اللوائح التنظيمية : وتسمى أيضا اللوائح المستقلة وهي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع .

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

4- اللوائح الضرورة : وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة وسلامتها، فتمتلك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلا ويجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في اقرب فرصة لا قرارها.

5- اللوائح التفويضية : وهي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلة أصلا في نطاق التشريع ويكون لهذه القرارات قوة القانون سواء أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها[1] .

ب- القرارات الفردية:

وهي القرارات التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفراداً معيين بذواتهم وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة . مثل القرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقية عدد من الموظفين .

ويظهر الاختلاف بين القرارات التنظيمية أو اللوائح والقرارات الفردية فيما يلي

1- تسري القرارات الفردية على فرد معين بالذات أو أفراد أو حالات معينة بالذات , بينما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تطبق على كل من تتوافر فيهم شروط معينة دون أن يتم تحديد هؤلاء الأشخاص مقدماً بذواتهم أو أسمائهم .

2- يسري القرار الفردي من تاريخ إعلان صاحب الشأن به كقاعدة عامة، في حين يبدأ سريان القرارات الإدارية التنظيمية من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

3- تملك الإدارة الحق في تعديل القرارات التنظيمية أو إلغائها أو سحبها دون أن يكون لأحد الحق بالتمسك بحقوق مكتسبة، على اعتبار أنها تنظم قواعد عامة، في حين تخضع الإدارة في سحبها وإلغائها أو تعديلها للقرارات الإدارية الفردية لشروط معينة حددها القانون .

4-تختص المحاكم العادية في تفسير القرارات التنظيمية ، كما هو الحال في تفسير القوانين، في حين يختص القضاء الإداري بتفسير القرارات الإدارية الفردية .[2]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المبحث الثالث :تنفيذ القرارات الإدارية

تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها، منها قرينة المشروعية، التي تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتى يثبت العكس ، وتمتع قراراتها بقوة الشيء المقرر وقابليته للتنفيذ، وهو ما يجعل الإدارة في مركز المدعى عليها باستمرار ، ويفرض على الأفراد احترام القرارات الصادرة عنها.

كما تتمتع الإدارة في مجال تنفيذ قراراتها الإدارية بامتياز التنفيذ المباشر الذي يتيح لها تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدرها بنفسها.

المطلب الأول : مفهوم التنفيذ المباشر

يقصد بالتنفيذ المباشر السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء إلى القضاء ، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة المشروعية التي تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها ، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون .

وهنا يجب التمييز بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فالنفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري، في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه.

ومن ثم فهناك من القرارات الإدارية ما يكفي فيها القوة التنفيذية أو النفاذ ولا تتطلب إجراءاً تنفيذياً خارجياً كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف عام، أو قرارات الإدارة التي تنفذ طوعية من الأفراد المخاطبين بها .

أما إذا تعنت الأفراد في تنفيذ قرارات الإدارة فإن الأمر يستدعي التنفيذ المادي للقرار ، وحيث أن طريق التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي فإنه يتم اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بالتنفيذ إذا لم يقبل الأفراد بتنفيذ القرار اختيارياً ويتم ذلك عن طريق استخدام الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية .

غير أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة قائمة على حماية المصلحة العامة وتحقيق مصالح الأفراد وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، أتاح لها المشرع الحق في أن تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا رفض الأفراد تنفيذها اختيارياً دون حاجة إلى أذن من القضاء.[1]

المطلب الثاني : حالات التنفيذ المباشر

لأن التنفيذ المباشر يعد وسيلة استثنائية فإن الإدارة لا تلجأ إلى استخدامه إلا في حالات معينة هي:

1-النص من جانب المشرع : قد يخول المشرع الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً دون الحاجة إلى أذن سابق من القضاء ، مثال ذلك حجز الإدارة على المرتب والعلاوات والمعاشات والمكافآت وسائر المزايا المالية التي يستحقها الموظف في حدود معينه .

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

2-عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري : إذا لم يكن للإدارة وسيلة قانونية تلجأ إليها لتنفيذ القرار الإداري، كان لها أن تنفذه جبرياً لتكفل احترامه ولو لم ينص القانون على ذلك.

فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري ، فإنه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر.

3-حالة الضرورة : يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة ، بحيث يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية، ونظراً لخطورة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة فقد جرى القضاء والفقه على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر شروط معينة يمكن إجمالها بما يلي :

أ-وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة "الأمن،الصحة ، السكينة "؛

ب- تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية ؛

ج-أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام؛

د- أن يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة.[1]

المطلب الثالث : شروط تطبيق التنفيذ المباشر

يشترط للجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري في الحالات السابقة توافر الشروط الآتية :

1-أن يستند القرار المراد تنفيذه إلى نص تشريعي إذ أن الفكرة الأساسية التي تبرر التنفيذ المباشر هي وجوب تنفيذ القانون، ومن ثم لا يمكن استعمال هذا الأجراء إلا لتنفيذ نص تشريعي أو قرار إداري صادر تنفيذاً للقانون؛

2-اصطدم تنفيذ القانون أو القرار بامتناع من جانب الأفراد ، ومن ثم على الإدارة أن تنذرهم بوجوب تنفيذ حكم القانون أو القرار طوعاً ، فإذا رفضوا جاز للإدارة استعمال طريق التنفيذ المباشر؛

3-يجب أن يقتصر التنفيذ المباشر على الإجراءات الضرورية لتنفيذ القرار، دون أن تنصرف وتستعمل ما يتجاوز الضروري، فإذا خالفت الإدارة هذه الشروط، وتذرعت بالتنفيذ المباشر، فأنها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من أضرار تلحق بالأفراد ، ويعد إجراءاها اعتداء مادياً مع عدم المساس بالقرار الإداري الذي من الممكن أن يكون مشروعاً في ذاته .[2]

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

المبحث الرابع: نهاية القرارات الإدارية

المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة

ينتهي القرار الإداري نهاية لا دخل للإدارة فيها أما بنهايتها الطبيعية، أو عن طريق القضاء بحكم قضائي ، ولأن الحالة الأخيرة تدخل ضمن موضوع رقابة القضاء على أعمال الإدارة فأننا سنقصر البحث في هذا الجانب من الدراسة على النهاية الطبيعية للقرار الإداري .

وتنتهي القرارات الإدارية نهاية طبيعية مهما طالت مدة سريانها في الحالات التالية [1]:

أولاً : تنفيذ القرار الإداري

ينتهي القرار الإداري بمجرد تنفيذه أو استنفاذ الغرض منه ، كتنفيذ القرار بإبعاد أجنبي ، فإن القرار ينتهي بمغادرة ذلك الأجنبي البلاد ، والقرار الصادر بهدم مترل آيل للسقوط ينتهي بهدم ذلك البيت .

وقد تستدعي طبيعة بعض القرارات استمرارها لمدة طويلة من الزمن ، كالقرار الصادر بترخيص محل ، فلا ينتهي القرار بإنشاء المحل ، بل يستمر ما دام المستفيد من الترخيص مزاولاً لنشاطه ، إلا إذا تدخلت الإدارة وقامت بسحب الترخيص لمقتضيات المصلحة العامة أو لمخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه .

ثانياً : انتهاء المدة المحددة لسريان القرار

قد يحدد المشرع مدة معينة لسريان القرار الإداري يتوقف أثره بانتهائها ، كما في حالة الترخيص بالإقامة الأجنبي لمدة معينة، أو قرار منح جواز سفر، ففي الحالتين ينتهي القرار بانتهاء المدة المحدد سلفاً لنفاذ الترخيص وجواز السفر .

ثالثاً : زوال الحالة الواقعية أو القانونية التي تعلق عليها استمرار نفاذ القرار الإداري

كما لو منحت الإدارة الأجنبي الترخيص بالإقامة لأنه يعمل في جهة أو مصلحة حكومية فإذا انتهت خدمته في هذه الجهة انتهى معها الترخيص له بالإقامة .

رابعاً : استحالة تنفيذ القرار

كالقرار الصادر بترخيص مزاولة مهنة معينة ، ثم يتوفى المستفيد من الرخصة أو القرار الصادر بتعيين موظف يتوفى قبل تنفيذه لقرار التعيين .

فالأصل في هذه الأحوال أن يرتبط مصير القرار بمصير من صدر لصالحهم إلا في بعض الحالات الاستثنائية التي تسمح بترتيب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد .

خامساً : تحقق الشرط الفاسخ الذي يعلق عليه القرار :

قد يصدر القرار معلقاً على شرط فاسخ ، وهو قرار كامل وتكون آثاره نافذة ، غير أن تحقق الشرط الفاسخ يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدروه وليس من تاريخ تحقق الشرط .

---

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

كما في قرار التعيين فهو قرار فردي مقترن بشرط فاسخ يتمثل في رفض صاحب الشأن فإذا لم يتحقق الرفض استمر القرار صحيحاً ومنتجاً لآثاره ، أما إذا رفض التعيين زالت آثار القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط .

سادساً : اقتران القرار بأجل فاسخ

قد تقرن الإدارة القرار الإداري بأجل فاسخ ، فإذا حل هذا الأجل زال القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذي تزول آثاره بأثر رجعي في تاريخ صدروه .

فالقرار في هذه الحالة يكون نافذاً ومنتجاً لآثاره حتى يتحقق الأجل الفاسخ ، ومن ذلك القرارات الإدارية التي تحدد علاقة الموظف بالدولة والتي تنتهي حكماً ببلوغ الموظف سن التقاعد .

سابعاً : الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار

كما لو صدر قرار بالترخيص لأحد الأشخاص باستعمال جزء من المال العام ، فينتهي القرار بهلاك هذا الجزء من المال العام ، أو فقده لصفة العمومية .

ثامناً : تغير الظروف التي دعت إلى إصدار القرار

القرار الصادر تنفيذاً لقانون معين من الطبيعي أن ينتهي بزوال أو إلغاء القانون ، إلا إذا نص على غير ذلك .

المطلب الثاني: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة

قد ينتهي القرار الإداري نتيجة لتصرف من جانب الإدارة و يتم ذلك بوسيلتين : الإلغاء والسحب .

أولاً : نهاية القرارات الإدارية بواسطة الإلغـــاء

إن سرعة تطور الحياة الإدارية وتغيرها يؤدي إلى ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغيرها في كل وقت ، لتساير هذا التطور وتجاوب مع لأوضاع المتغيرة .

لذلك تلجأ الإدارة في كثير من الأحيان إلى وضع حد لتطبيق قراراها غير المناسبة ، وفق ما يسمى الإلغاء .

والإلغاء بهذا المعنى هو العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمناً إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي رتبها منذ لحظة صدوره وحتى إلغاءه.

والأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر من السلطة التي أصدرت القرار ألأصلي أو السلطة الرئاسية لها ، ما لم ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق ، ومن الضروري أيضاً أن يتخذ قرار الإلغاء نفس شكل وإجراءات صدور القرار الأصلي ، فإذا كان الأخير كتابياً يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابياً أيضاً .

ويختلف حق الإدارة في إلغاء قراراها الإدارية باختلاف قراراها تنظيمية أو فردية .

1- إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية :

لما كانت القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة لا ذاتية ، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب .[1]

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

وإذا كان إلغاء القرارات التنظيمية يتم بهذه المرونة ، فإن ذلك لا يعني عدم إلزامية القواعد التنظيمية ، فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة التي أصدرتها ، وان الخروج على أحكامها في التطبيقات الفردية غير جائز إلا إذا تقرر ذلك في القاعدة التنظيمية ذاتها .

ومن ناحية أخرى يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل ، وأن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغي نافذة ومنتجة لآثارها .

2- إلغاء القرارات الإدارية الفردية :

تلزم التفرقة في هذا المجال بين القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً للأفراد وتلك التي لا تولد حقوقاً .

أ- القرارات التي ترتب حقوقاً للأفراد :

الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص ، فإن الإدارة لا تملك المساس بها إلا في الحالات التي يجبرها القانون .

ويقرر القفه أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية ، يعتبر مثله في ذلك مثل مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية .

إلا أن هذا لأصل لا يجري على إطلاقه، فالإدارة تملك أحياناً أن تلغي قراراً ترتيب عليه حقوق مكتسبة ، ومن ذلك القرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة فهذا القرار ون أكسب هذا الشخص حقاً في تقلده الوظيفة العامة ، فإن الإدارة تستطيع فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأ يبرر هذا الجزاء .

هذا إذا كان القرار الفردي سليماً ، أما إذا القرار الفردي المنشئ لحقوق مكتسبة غير سليم ، فإن الإدارة تملك أن تلغيه أو تعدل فيه وإلغائها له يمثل جزاء لعدم مشروعيته.

إلا أن الإدارة لا تستطيع أن تجري هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت ، فقد استقرت أحكام القضاء على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية بفوات مدة الطعن المحددة قانوناً ، وليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء ، مما يتعين معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتباراً من تاريخ صدوره .[1]

ب- القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد:

القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقاً للأفراد ، تستطيع الإدارة إلغائها أو تعديلها، وقد استقر الفقه على عدة أنواع منها :

- **القرارات الوقتية:** وهي القرارات التي لا تنشئ حقوقاً بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ولو لم ينص على سريانها لمدة معينة ، ومن ذلك القرارات الصادرة بندب موظف عام أو بمنح تراخيص مؤقتة .

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

– **القرارات الولائية:** وهي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أي أثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين أجازة مرضية في غير الحالات التي يحتمها القانون، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حقاً مكتسباً وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت .

– **القرارات السلبية:** القرار السلبي هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الإدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه ، بل تتخذ الإدارة موقفاً سلبياً من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ أجراءً فيه طبقاً للقانون واللوائح ، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن أرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبي بالرفض ، وهذا القرار لا يرتب حقوقاً أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت ، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد لمزاولة مهنة معينة .

– **القرارات غير التنفيذية:** وهي القرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين ، مثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بقصد أحالته إلى المحاكمة التأديبية ، والقرارات التي تحتاج إلى تصديق من السلطة الرآسية.
فهذه القرارات جميعاً يمكن للإدارة العدول عنها وإلغاؤها بالنسبة للمستقبل في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين .[1]

ثانيـــاً : نهاية القرارات الإدارية بواسطة السحب

يقصد بسحب القرارات الإدارية إعدامها بأثر رجعي من تاريخ صدورها ، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية .

والسحب بهذا المعنى كالإلغاء القضائي من حيث أثره ، إذ يترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية اعتباراً من تاريخ صدورها ، وإذا كان من حق القضاء إلغاء القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة هي مدة الطعن بالإلغاء ، فإن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال هذه المدة، توقياً لإجراءات التقاضي المطولة ، كما أن سحب الإدارة قرارها المعيب أكرم لها من إلغائه قضائياً .

وفي هذا المجال يجب التمييز بين سحب القرارات الإدارية المشروعة وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة .

1– سحب القرارات المشروعية:

القاعدة العامة المستقرة فقهاً وقضاءً أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة، حماية لمبدأ المشروعية وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد، سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية مع أن الأخيرة لا تنشئ مراكز شخصية بل مراكز عامة أعمالاً للاستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقاً لمبدأ عدم الرجعية القرارات الإدارية .

غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها ، فقد أجاز القضاء الإداري سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالات معينة من ذلك[2] :

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

[2] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

أ- القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإداري في مصر و فرنسا ولاعتبارات تتعلق بالعدالة سحب قرار فصل الموظف ، بشرط إلا يؤثر قرارا السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت ، كما لو تم تعيين موظف أخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول .

ب- القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإداري ، فإن الإدارة تملك أن تسحبه ، ومن ذلك قرارها بسحب قراراها بتوقيع الجزاء التأديبي على أحد موظفيها لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

وهنا تظهر مسألة القرارات الإدارية التنظيمية فهي تنشئ مراكز قانونية عامة ، وبالتالي لا ترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد وهذا يعني أمكان سحب القرارات التنظيمية في أي وقت ، إلا أن هذا الحق مقيد بأن لا يرتب هذا القرار حقوقاً للأفراد ولو بطريق غير مباشر.

2-سحـــب القرارات الإدارية غير المشروعة:

القاعدة المستقرة في القضاء الإداري أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراها غير المشروعة ، كجزاء لعدم مشروعيتها واحتراماً للقانون .

وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل .

وعلى ذلك يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بأن يكون معيباً بأحد عيوب القرار الإداري ، الشكل والاختصاص ، ومخالفة القانون ، والسبب ، أو الانحراف بالسلطة .

وقد يكون سحب القرار سحباً كلياً أو جزئياً إذا تعلق العيب في جزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة .

والسلطة التي تملك سحب القرار هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرأسية لها ما لم يمنح المشرع هذا الحق لسلطة أخرى .[1]

المـــــدة المحددة للسحــــب :

يقضي مبدأ المشروعية احترام الإدارة للقانون في جميع تصرفاها ، في حين تتطلب المصلحة العامة استقرار الحقوق والمراكز القانونية القائمة ، ولا بد للتوفيق بين الأمرين ن يتم سحب القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة يتحصن بعدها القرار .

لذلك فقد استقر القضاء على اشتراط أن يتم سحب القرارات الإدارية الفردية خلال المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء أمام القضاء ، أي خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تمنعه من أي إلغاء أو تعديل.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية غير المشروعة فيجوز سحبها في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة .

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

إلا أن قاعدة التقيد بميعاد سحب القرارات الإدارية الفردية المعيبة ترد عليها بعض الاستثناءات تستطيع الإدارة فيها أن تسحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة تمثل فيما يلي[1] :

أ- القرار المنعدم :

القرار الإداري المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يجرده من صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي ، لا تتمتع بما يتمتع به الأعمال الإدارية من حماية ، فلا يتحصن بمضي المدة، ويجوز سحبه في أي وقت، كما يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء طالباً إلغاء القرار المنعدم دون التقيد بمواعيد رفع دعوى الإلغاء .

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن سحب هذه القرارات ليس ضرورياً، لأن جهة الإدارة يمكن أن تكتفي بتجاهلها بدون الحاجة إلى إعلان ذلك صراحة ، إلا أنها تقدم على ذلك رغبة منها في أن توضح الأمور للأفراد، وعلى ذلك فلا يجوز تقييدها في هذا المجال بميعاد معين لسحب قراراتها المعدومة .

ومن قبيل هذه القرارات صدور القرار من فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف أو من هيئة خاصة لا تمت بصلة للإدارة صاحبة الاختصاص .

ب- القرار الإداري المبني على غش أو تدليس :

إذا صدر القرار الإداري بناءً على غش أو تدليس من المستفيد من القرار، فإن للإدارة أن تسحب القرار دون التقيد بمدة السحب لأنه لا يوجد و الحال هذه ما يبرر حماية المركز القانوني لهذا الشخص الذي استعمل طرقاً احتيالية بنية تضليل الإدارة وحملها على إصدار القرار استناداً إلى القاعدة التي تقرر أن الغش يفسد كل شيء .

ولنكون أمام هذه الحالة لابد من أن يستعمل المستفيد من القرار طرق احتيالية للتأثير على الإدارة ،وأن تكون هذه الطرق هي التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار مثال ذلك قرار تعيين موظف على أساس تقديم شهادات خبرة مزورة .

وقد تكون هذه الطرق الاحتيالية التي استخدمها المستفيد طرقاً مادية كافية للتضليل وإخفاء الحقيقة ، وقد يكون عملاً سلبياً محضاً في صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة، ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر ويؤثر جهلها بها تأثيراً جوهرياً في إرادتها مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات وبأهميتها وخطرها .

ج- القرارات الإدارية المبينة على سلطة مقيدة :

القرارات الإدارية التي تصدر بناءً على سلطة مقيدة بحيث لا يترك المشرع للإدارة حرية في التقدير ، فإنه يكون لها أن ترجع في قراراتها كلما أخطأت في تطبيق القانون دون تقيد بمدة .

ومثال القرارات التي تصدر بناءً على اختصاص مقيد قرار الإدارة بترقية موظف على أساس الأقدمية، فإذا أخطأت الإدارة في مراعاة هذا الشرط وأصدرت قرارها متخطية الموظف المستحق إلى الموظف أحدث ، جاز لها أن تسحب قرار الترقية دون التقيد بمدة معينة .

---

[1] - مازن ليلو راضي، مرجع سابق

وعلى العكس من ذلك إذا مارست الإدارة اختصاصاً تقديرياً ، فإنه لا يجوز لها أن ترجع في قرارها المعيب إلا خلال المدة المحدد للطعن بالإلغاء .

د- القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن :

من المستقر فقهاً وقضاءً أن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره في حين لا يسري في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم به بالطرق المقررة قانوناً.

وبناءً على ذلك فإن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية التي لم تنشر أو لم تعلن في أي وقت ومن باب أولى أن يتم ذلك في شأن القرارات الإدارية المعيبة التي لم تعلن أو تنشر.

الفصل التاسع: العقد الإداري

التعريف بالعقد الإداري (التعليق على قرار)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
بإسم الشعب الجزائري
قـــــرار

المحكمة العليا
الغرفة الإدارية

ملف رقم 80864
قرار بتاريخ 1992/02/23

قضية:
(م.م)
ضد:
(والي ولاية بجاية ومن معه)

الطرد من سكن وظيفي
(المادة: إداري)
الحكم بالطرد من سكن وظيفي – استئناف – لأن الغرفة الإدارية غير مختصة لعدم توفر عنصر توفر الاستعجال – تأييد الأمر المستأنف.
إن السكن الوظيفي الممنوح للشخص لضرورة المصلحة يكون موقتا وان القاضي الاستعجالي في هذه الحالة مختصا لأن دفع الإدارة بان إسكان المستفيد الجديد من المنصب يعتبر حالة مستعجلة.

– إن المحكمة العليا –

في جلستها العلنية المنعقدة بمقرها الكائن بنهج 11 ديسمبر 1960 الابيار، الجزائر العاصمة بعد المداولة القانونية أصدر القرار الآتي نصه.
بمقتضى القانون رقم 218–63 المؤرخ في 18 جوان 1963 المتضمن تأسيس المحكمة العليا المعدل والمتمم.
بناء على المواد: 07، 277، 279، 281، 283، 285، من قانون الإجراءات المدنية.
بعد الإطلاع على العريضة و المذكرات وطلبات الطرفين وعلى جميع مستندات ملف القضية.
بعد الاستماع إلى السيدة أبركان فريدة المستشارة المقررة في تلاوة تقريرها المكتوب وإلى السيدة مليكة مرابط المحامية العامة في تقديم طلبتها المكتوبة.
– حيث انه بمقتضى عريضة مودعة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا في 1990/01/28، استأنف السيد مماس مبروك الأمر الاستعجالي الصادر عن رئيس الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية في 1990/01/06 الذي أمر بطرده وكل الشاغلين باسمه من الشقة الكائنة بتوميتي رقم 57.
– حيث انه يتوضح بأنه بصفته كمهندس في الأشغال العمومية، استفاد من شقة بموجب المقرر المؤرخ في 1986/02/10 والتي يشغلها لغاية اليوم.
وحينئذ فإن والي ولاية بجاية صرح بفسخ الامتياز عن الامتياز عن الشقة ورفع دعوى أمام رئيس الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية عن طريق الاستعجال، من أجل طرد الطاعن.
– حيث رد بأنه لا يزال دائما تحت خدمة إدارة أشغال عمومية وأنه لم يتوقف إطلاقا عن شغل الأمكنة وطالب بعدم اختصاص الغرفة لعدم توفر عنصر الاستعجال والمنازعة الجدية.
وعندئذ فإن القرار المستأنف صرح بطرده.
– حيث أنه من حيث الشكل بعدم اختصاص الغرفة الإدارية طبقا للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية.
– حيث أنه يتمسك احتياطيا في الموضوع بأنه لم يتوقف بتاتا عن تملك حيازة هذه الشقة المتنازع عليها ولم يحدث أي شيء يمكن أن يمس بالوظيفة التي يمارسها دوما لدى هذه الإدارة.
– وفضلا عن ذلك فإن المقرر الصادر في 1988/06/30 قد اتخذ بناء على معلومات خاطئة قدمتها الإدارة التي لم تكن لها المعلومات الصحيحة عن الوضعية الحقيقية للطاعن.
وأنه كان على القاضي الأول أن يصرح بعدم اختصاصه لانعدام عنصر الاستعجال ولجدية النزاع.
– حيث أن والي ولاية بجاية يرد بأن المستأنف قد استفاد بصفته كرئيس قسم لجسور والطرق من دائرة تيشي من سكن وظيفي وهذا بموجب المقرر الصادر في 1986/02/11.
– حيث أن هذا المقرر ينص في مادته (2) بأن هذا الامتياز قابل للفسخ بقوة القانون وفي أي وقت إذا لم يقم المستفيد بالتزاماته وينتهي في كافة الأحوال في التاريخ الذي يتوقف فيه هذا الأخير عن شغل منصب عمله الحالي.
وأنه بمقرر مؤرخ في 1988/02/10 تم وضع حد للمهام التي يمارسها السيد (م) بصفته رئيس قسم الأشغال العمومية ببجاية والذي نقل لضرورة المصلحة إلى كتابة D J E.

–1–

وعندئذ فإن الطاعن رفض مغادرة الشقة أو السكن الوظيفي الذي منح له عندما كان يمارس مهام رئيس قسم الجسور والطرق بدائرة تيشي.
وان للولاية أقامت دعوى ضد الطاعن أمام الجهة القضائية الفاصلة في الأمور المستعجلة لانه كان هناك استعجال المستفيد الجديد من المنصب.

وعليـــــــه

في الشكــــل:
حيث إن الاستئناف قانوني ومقبول لعدم وجود أي مستند رسمي تاريخ تبليغ الأمر الاستعجالي.

في الموضـــوع:
حيث أنه من جهة أولى فإن النزاع المطروح على المحكمة العليا لا يتعلق بتنفيذ إيجار بسيط الذي يخضع لقواعد القانون الخاص، ولا بعلاقة المؤجر بالمستأجر.
حيث انه في دعوى الحال، لأن النزاع يتعلق بسكن وظيفي منح لموظف في الدولة بموجب مقرر وليس بناء على مجرد عقد.
وانه بناء على توازي الأشكال فانه مقرر وضع حد لامتياز السكن.
حيث أنه نتيجة لذلك، يوجد هناك استعجال بالنسبة للإدارة لاسترجاع الشقة من أجل إسكان المستفيد الجديد المنصب.
حيث أنه يتضح من المقرر المتضمن امتياز السكان لضرورة المصلحة، بأن المستأنف استفاد من شقة بصفتــه كرئيس قسم الجسور والطرق بدائرة تيشي.
حيث أن هذا الامتياز قد منح له بصورة مؤقتة وقابلة للتراجع فيها وفي الوقت الذي يمارس فيه الوظيفة الآنفة الذكر.
نشرة القضاء العدد 52.
حيث أنه بموجب مقرر مؤرخ في 88/12/10 نقل لولاية بجاية لكتابة D J E.
وبقبوله هذه الوظيفة، فإن المستأنف قد تنازل ضمنيا عن استفادته بالسكن الوظيفي وانه كان عليه مغادرة الأمكنة تنفيذا للمقرر الذي قبله برمته

لهـــذه الأسبـــاب ومن أجلــها:

تقضي المحكمة العليا:
في الشكل: القول بأن الاستئناف قانوني ومقبول.
في الموضوع: تأييد الأمر المستأنف0
الحكم على المستأنف بالمصاريف.
بذا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ الثالث والعشرون من شهر فيفــري سـنة الثـان وتسعون تسعمائة وألف ميلادية من قبل المحكمة العليا الغرفة الإدارية والمتركبة من السادة:

جنادي عبد الحميد الرئيس
ابركان فريدة المستشارة المقررة
كروغلي مقداد المستشار
لبيض غنية المستشارة

بحضور السيدة مليكة مرابط المحامية العامة وبمساعدة السيد مذاد نور الدين كاتب الضابط

نحن نعلم أن الإدارة مثقلة بالأعباء والمهام ولهذا فإنها تستعمل أدوات لممارسة مهامها وللتكفل بأعبائها، والعمل الإداري التعاقدي هو أداة من هاته الأدوات للنشاط الإداري.

فالإدارة ونظرا لعدم تمكنها من تسيير مرافقها العامة وتلبية الحاجات العامة لوحدها فإنها تستعين بأشخاص خاضعين للقانون الخاص و لم تجد الإدارة هنا إلا أسلوب التعاقد كي تستطيع إدارة الشؤون وتلبية الحاجات العامة، وبالتالي فالمتعاقد معها يُفترض عليه التزام تسيير المصلحة العامة سواء بإنشاء المرافق أو تقديم الخدمات أو إشباع الحاجات...

هنا لجأ المشرع إلى تنظيم أحكام بعض العقود التي تبرمها الإدارة بموجب قوانين، واعتبرها عقودا إدارية بإرادته، كالعقود التي تبرم وفق قانون الصفقات العمومية وكذا بعض النصوص المتفرقة في القانون التي تسعى لتنظيم العقود الأخرى للإدارة.

إلا أنها ليست كافية لتكييف جميع العقود التي تبرمها الإدارة، فالإدارة قد تبرم ومتى شاءت عقودا غير منظمة بأحكام القانون ذلك يجعل من الصعب تحديد طابعها إن كانت عقود إدارية خاضعة للقانون العام، أم عقود خاصة خاضعة للقانون الخاص فالإشكالية ليست بإبرام الإدارة لعقد ما ...بل متى يكون هذا العقد إداري ؟.

المبحث الأول: نظرية العقد الإداري فقها (الجانب النظري)

إن إشكالية تحديد الطابع الإداري للعقد الذي تبرمه الإدارة نعود إلى الإجابة عن التساؤل المتعلق بالعقود التي تبرمها هاته الأخيرة فهل هي من عقود القانون العام أم من عقود القانون الخاص؟.

هاته الإشكالية تعرض علينا كل من الفقه المقارن والفقه الجزائري، هذا ما يدعونا إلى التطرق أولا إلى مفهوم الأعمال التعاقدية في القانون المقارن، وثانيا إلى مفهوم الأعمال التعاقدية في الجزائري.

المطلب الأول: مفهوم العمال التعاقدية في القانون المقارن

طبقا لما ذكر سابقا فإن عدم تمكن القانون من حكم مختلف الأعمال التعاقدية التي تبرمها الإدارة، يبقى الملجأ الوحيد هو القضاء ولقد كان القضاء الفرنسي ولا يزال السباق لتكييف العلاقات العقدية الإدارية غير المنظمة بقانون مسبق وذلك من خلال وضع معايير لتعريف العقد الإداري.

الفرع الأول: معيار السلطة العامة (الطرف الإداري)

حسب أصحاب هذا المعيار الذي وضعه القضاء لتحديد طبيعة العقد، فإن الإدارة إذا قامت بإبرام عقد انطلاقا من أعمال السلطة –أي تضع فيه امتيازاتها وتكرسها في بنود تعاقدية كأن تضع شرط إلغاء العقد بدون اللجوء إلى القضاء وقبل أوانه، والرقابة الإدارية على العقد...وغيرها من الامتيازات- فهنا يعد العد من طبيعة إدارية ويخضع للقانون العام.

في حين إذا أبرمت الإدارة عقدا انطلاقا من أعمال التسيير –أي الوفاء بحاجياتها الخاصة (كالشراء والبيع)– فهنا يعد العقد من طبيعة مدنية ويخضع للقانون الخاص.[1]

إلا أن معيار السلطة العامة لم ينجح في تحديد طبيعة الكثير من العقود، خاصة وأن الإدارة قد تقوم بأعمال التسيير وأعمال السلطة في آن واحد في بعض العقود فأي وصف ينطبق هنا ومثال ذلك : الإدارة تقوم بإيجاد المرافق العامة فهذا العمل التعاقدي ينطبق عليه وصف العامل العادي لأنه يهدف إلى الربح (إيجار وينطبق عليه وصف عمل السلطة لأن موضوع الإيجار ما عام، فأي طابع يكتسي هذا العقد؟!.

ناهيك على أن الإدارة وإن تعاقدت تحت ظل أعمال السلطة فهي تكرس امتيازاتها في العقد المبرم ولا يستطيع المتعاقد معها مناقشة ما وضعته الإدارة من امتيازات أو حتى التفاوض فيها. بحيث لا تصبح أمام اتفاق حر بين المتعاقدين، وأصبح العقد هنا مجرد مظهر شكلي محتواه قرار إداري فردي يخاطب المتعاقد مع الإدارة، وهنا يصبح العقد في نظر القضاء والفقه مجرد قرار إداري. أما عندما تبرم الإدارة العقد انطلاقا من أعمال التسيير فشيء طبيعي أن يكون العقد مدنيا، وهذا ما يجعلنا نعتبر العقد انطلاقا من أعمال السلطة قرار إداري، وانطلاقا من أعمال التسيير عقد مدني، فمتى نكون أمام عقد إداري؟!.

الفرع الثاني: معيار البند غير المألوف (المعيار الشكلي)

يرى أصحاب البند غير المألوف أن العقد الذي يتضمن شروطا غير مألوفة في القانون الخاص يعد عقدا إداريا، وانطلق أصحاب هذا المعيار من فكرة التفريق بين بنود العقد الإداري وبنود العقد المدني، فالفسخ التلقائي للعقد والذي تقوم به الإدارة انطلاقا من إنها وضعته شرطا في العقد يختلف ولا يعد مألوفا عن الشروط التعاقدية في القانون المدني، لن العقد في القانون المدني لا يعدل ولا يلغى إلا بمعرفة القضاء.[2]

إن معيار الشرط غير المألوف ورغم نجاحه في تحديد الطبيعة الإدارية للتعاقدات التي تقوم بها الإدارة إلا انه لم يسلم من الانتقادات الموجهة إليه من الفقه والذين يرونه غير منطقي ذلك لتطور التعاقدات المدنية وأصبحت تحرر إرادة الأطراف المتعاقدة فلهما الحق في اشتراط ما تشاء انطلاقا من مبدأ سلطان الإرادة الذي انتشر في الالتزامات التعاقدية التي تقوم بها الإطراف المتعاقدة في القانون المدني، وأصبحت الشروط غير المألوفة في العقود المدنية مألوفة فهل يمكن أن نقول بأنها عقود ذات طابع إداري؟.

---

[1] – حميد بن علية، **محاضرات في القانون الإداري**، السنة الثانية حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009/2008، ص49

[2] – حميد بن علية، مرجع سابق

– أحمد محيو ،**محاضرات في المؤسسات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية**، الجزائر،2006،ص:410، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 349-351

– محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص18-19

الفرع الثالث: معيار المرفق العام (المعيار الموضوعي)

إن تدخل مدرسة المرفق العام وهي المدرسة التي وضع أصحابها معيار المرفق العام كمعيار لتحديد الطبيعة الإدارية للعقد الذي تبرمه الإدارة.

فإذا ما قامت الإدارة بعمل تعاقدي من أجل إنشاء أو تسيير أو تنفيذ مهمة مرفق عام فيكون العقد ذو طبيعة إدارية وهذا يعني أنه يخضع لقواعد القانون العام ولاختصاص القاضي الإداري.

إن موضوع العقد هو الذي يدخل إذن في الأمر، فنتساءل عما إذا كان هذا الموضوع يهدف إلى إنشاء أو تسيير أو تنفيذ مهمة مرفق عام فإذا كان الجواب إيجابيا نستنتج أن العقد له طابع إداري.

وبالتالي فتعريف العقد الإداري طبقا لمعيار المرفق العام لم ينهزم إلا عندما عانت مدرسة المرفق العام بسبب أزمتها وبهذا المعيار يقاوم في معالجة العقود الإدارية.ب

النظر إلى المعايير السابقة أي بعد عدة سنين استقرت نظرية العقد الإداري على 03 عناصر أساسية وهي: غدارة تبرم عقد من أجل إنشاء أو تسيير أو تنفيذ مهمة مرفق عام وبشروط غير مألوفة.

بالرغم من هذا يبقى الطابع التعاقدي للإدارة غامضا، ذلك أن جل العقود تتضمن شروطا ليست تعاقدية بل تنظيمية، حيث وإن تضمن العقد شروطا تنظيمية وتعاقدية فلا يمكن الجزم بطبيعته التعاقدية الخالصة لأنه في النهاية يصبح عملا تعاقديا مختلطا، وهذا ما يفسر صعوبة تحديد تعريف العقود.[1]

المطلب الثاني:مفهوم الأعمال التعاقدية في القانون الجزائري

تختلف نظرية العقد الإداري في الجزائر اختلافا جذريا عن القانون المقارن، اعتبارا من المناخ القانوني الإداري الذي يتسم بازدواجية القضاء ووحدة القانون وهذه السمة أثرت بشكل واضح في التصرفات التعاقدية للإدارة الجزائرية.فإذا ما كانت التصرفات التعاقدية موضوعها عقد من عقود الإدارة فيمكن أن نتساءل عن تطبيق القانون الخاص في عقود الإدارة إذا ما إتضح أن طبيعتها إدارية؟!.

لقد برز هذا التساؤل في مؤلف الفقيه أحمد محيو وهو بصدد بناء معيار لتعريف العقد الإداري في الجزائر، فقد تساءل عما يمكن أن يؤخذ من الصفقات العمومية والتي اعتبرها نموذجا للعقد الإداري تتفق مع توصيف عقود الإدارة إذا كانت من عقود القانون الخاص أو من عقود القانون العام.

ولو أن الأمر في الجزائر يبدو وسيطا ولا يجلب المتاعب إلى القاضي الإداري الجزائري، فهو مختص بمجرد توفر الطرف الإداري حسب المادة 07 ق إ م، فغن كانت القضية المطروحة أمامه أحد أطرافها شخص إداري متعاقد فإنه يرى إن كان تعاقده قد أبرم وفق قانون الصفقات العمومية فإن كان كذلك فإنه يعتبره عقدا إداريا وإن لم يكن كذلك فهذا هو الإشكال؟!.

---

[1] – حميد بن علية، مرجع سابق، ص51

– أحمد محيو ،**محاضرات في المؤسسات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية**، الجزائر،2006،ص:410، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 349-351

– محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص18-19

فالأمر هنا يبدو مخجلا أمام هذا الطرح وعسيرا أمام القاضي الإداري إذا لم يبرم العقد وفق قانون الصفقات العمومية هذا ما يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذا العقد في ظل غياب الاجتهاد القضائي الجزائري.

ولم يستطع الفقيه احمد محيو ولا غيره حل هذه المشكلة ما دامت العقود التي تبرمها الإدارة دون أن تلجأ لقانون الصفقات العمومية مجهولة الطبيعة ومجهولة الاختصاص، لكن الفقيه احمد محيو أشار إلى أن مثل هذه الحالات نادرة في الحياة التطبيقية.[1]

الفرع الأول: نظرية العقد الإداري من خلال الصفقات العمومية

صدر أو قانون للصفقات العمومية بأمر مؤرخ في 01-06-1967 وقد نصت المادة الأولى منه على الصفقات العمومية هي عقود خطية تبرمها الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية الإدارية، وهذا ما يشير إلى الأخذ بنفس أطراف الصفقات في القانون المقارن، لأن الصفقة العمومية لا تبرم إلا لتنفيذ المشاريع ذات النفع العام، وصاحب المشروع لا يكون إلا طرفا إداريا.

إلا أن التعديل الذي ورد على أطراف الصفقات العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-250 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية في نص المادة 02 منه أضاف أطراف غير إداريين وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والاقتصادي ومراكز البحث...ويبدو من هذا التعديل أن الصفقات العمومية ضربت في صميم إداريتها بعدما كانت تعتبر نموذجا ومعيارا للعقود الإدارية.

كذلك لو تمعنا في مستوى عقد الصفقة العمومية في الجزائر لا نجد له أي محتوى تعاقدي وكلمة عقد الصفقة العمومية شكلية فقط، فكيف نستطيع إذا أن نسلم بان الصفقة العمومية تعد معيارا لتعريف العقد الإداري في الجزائر؟ فإذا كانت الصفقة العمومية لا تبرم مع المتعاقد إلا بعد أن يستوفي الشروط المحددة في دفتر الشروط بصفة انفرادية من الإدارة، فهنا المتعاقد لا يفاوض ولا يناقش في عمليته التعاقدية بل إنه في الحقيقة يتلقى قرار إداري عليه أن يرضى به كي ترسو المناقصة عليه، فأي محتوى تعاقدي هذا رغم أن العقد يفرض حرية في التعاقد ولو كان من عقود الإدارة، فالمفروض أن تكون دفاتر الشروط ذات طبيعة مزدوجة أي تحتوي نوعين من الشروط تعاقدية وأخرى تنظيمية، فالشروط التعاقدية: كمدة الإنجاز، الثمن،...والشروط التنظيمية كنوعية الإنتاج...في حين نجد دفتر الشروط المتعلق بالصفقة العمومية في الجزائر كله تنظيمي؟. فكيف يمكن أن تبنى الصفقات العمومية على أرضية تنظيمية وليس على أرضية تعاقدية وفي النهاية يجب أن نسلم بطبيعتها التعاقدية.[2]

إن النظر في المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 02-250 التي تنص "على أن الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به..."

حسب نص المادة وتحديا في عبارة "في مفهوم التشريع المعمول به" يؤدي بنا إلى القول أن العقود التي تبرمها الإدارة (أو المصلحة المتعاقدة) تخضع لنفس التشريع الساري على أي تعاقد، هذا ما يجعل منها عقودا خاضعة للقانون

---

[1] – حميد بن علية، مرجع سابق، ص51 – أحمد محيو ، مرجع سابق، ص 354 – محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص

[2] – حميد بن علية، مرجع سابق، ص53-56 – أحمد محيو ، مرجع سابق، ص 371 – محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص109

الخاص وللشريعة العامة سواء قواعد القانون المدني أو التجاري، مما يؤكد على تدهور الطبيعة الإدارية للصفقات العمومية.

وخلاصة القول أن الصفقات العمومية لم تعد معيار يقتدى به لتعريف العقد الإداري في الجزائر للأسباب التي ذكرت من قبل والتي نحصرها.

الفرع الثاني: نظرية العقد الإداري من خلال عقود الامتياز

بعد الفشل الذي ساد الاتجاه المعتمد على نظرية العقد الإداري من خلال الصفقات العمومية لم يتسنى للفقه الجزائري التجرؤ في معالجة العقود الإدارية بدليل أن المؤلفات التي تعرضت للعقد الإداري منذ بداية الثمانينات في الجزائر اكتفت بالإشارة إلى الصفقات العمومية متجاهلة أن العقد الإداري أشمل وما الصفقات العمومية إلا نوع منها.

إن تغير دور الدولة الجزائرية منذ ميلاد الجمهورية الثانية في دستور 89 واعتماد النظام الدستوري القانوني وتراجع دور الإدارة المتعلق بتدخلها في المجالات الاقتصادية التي تركت للسوق الحر، فقد عمدت الإدارة في الجزائر إلى منح المرافق العامة عن طريق الامتياز لاستغلالها من قبل أشخاص عامة ذات طابع اقتصادي وكل الأشخاص الأخرى الخاضعة للقانون الخاص، وهذا ما يدل على تدخل أشخاص القانون الخاص في استغلال المرافق العامة بموجب مشروع قانون المالية المقترح من الحكومة آنذاك.

وتم الأخذ بأداة الامتياز كوسيلة قانونية ومبرر شرعي للإدارة حتى تكف يدها عن تسيير مرافقها وجعل ذلك لصالح الأشخاص الخاص، إلا أن الدخول في الامتياز يحتم على الإدارة إبرام عقد مع الطرف الثاني، فتسمى الإدارة السلطة مانحة الامتياز ويسمى الطرف الثاني صاحب الامتياز وهذا هو عقد الامتياز وهو من العقود الإدارية المنظمة بقانون وضعه المشرع سلفا.

فالإدارة في الجزائر وهي مانحة الامتياز لا تستطيع وحدها منح الامتياز إلا عندما يخول لها القانون ذلك (كقانون امتياز الطرق السريعة، امتياز المرافق الرياضية، امتياز استغلال المحروقات...إلخ).

أما صاحب الامتياز فهو الطرف الثاني في العقد الإداري الممنوح له الامتياز ويمكن أن يكون من الأشخاص الخاصين.

فعقد الامتياز يرتبط بين اثنين هما مانح الامتياز وصاحب الامتياز لمصلحة وهم المنتفعين أو المستفيدين من خدمات المرفق العام الممنح تسييره عن طريق الامتياز والذين يعاملون كما لو لم تمنح الإدارة الامتياز حيث يستفيدون بتوزيع عادل من خدمات المرفق العام.

إن ما سبق ذكره يعد لمحة عن مفهوم الامتياز في الجزائر، هنا لجأ بعض من الفقه الجزائري وعلى رأسهم بناجي شريف إلى محاولة إنقاذ تدهور نظرية العقد الإداري في الجزائر من خلال الانتقال من معيار الصفقات العمومية إلى معيار الامتياز لتعريف العقد الإداري.

فالفقه الجزائري في هذه المرحلة استخلص معيار تعريف العقد الإداري من خلال الطرف الأول مانح الامتياز بحيث كشف الفقه على أن هذا الطرف يملك امتيازات تستمر طيلة الحياة التعاقدية للامتياز وهذه الامتيازات تتمثل في

سلطة الرقابة والتعديل واتخاذ العقوبات وإنهاء العقد وهي سلطات تتمتع بها الإدارة وحدها لذلك سميت بالسلطة مانحة الامتياز، وهذه السلطات الأربع تعد قواعد الامتياز.

فإذا ظهر عقد حسب الفقه الجزائري قامت به الإدارة واحتكرت فيه هذه السلطات يسمى بعقد الامتياز كون هذه السلطات تشكل نظاما قانونيا غير مألوف عن القانون الخاص، ولقد تم تعميم هذا المعيار على كل العقود الإدارية.

فأي عقد يتمتع بهذه السلطات المحتكرة من قبل الإدارة يدخل في عقود القانون العام وبالتالي فهو عقد إداري أما عقود الإدارة الأخرى والتي تغيب فيها هذه السلطات فهي عقود خاضعة للقانون الخاص بالرغم من قيام الإدارة بإبرامها.

ويسمى هذا المعيار الجديد المأخوذ من عقود الامتياز بمعيار النظام القانوني غير المألوف

المبحث الثاني: نظرية العقد الإداري قضاءاً (الجانب التطبيقي) (التعليق على قرار)

المطلب الأول: الجانب الشكلي

أولا: التعريف بالقرار

قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 23-02-1992 ملف رقم 80864

ثانيا: أطراف النزاع

المدعي: السيد مماس مبروك مهندس بإدارة الأشغال العمومية ببجاية

المدعى عليه: السيد والي ولاية بجاية ومن معه

ثالثا: وقائع الدعوى

تعود وقائع الدعوى عندما استفاد المهندس مماس مبروك من سكن وظيفي لموجب عقد مبرم بينه وبين الإدارة الأشغال العمومية بولاية بجاية في 10-02-1986 وذلك بصفته مهندس رئيس قسم الجسور بدائرة تيشي.

غير أنه في تاريخ 10-02-1988 وبموجب مقرر تم وضع حد للمهام التي يمارسها السيد مماس مبروك بصفته رئيس قسم الجسور والطرق بدائرة تيشي والذي نقل لضرورة المصلحة إلى كتابة DJE بولاية بجاية.

حيث أن الإدارة طالبت السيد مماس مبروك مغادرة السكن الوظيفي حتى يمنح للمستفيد الجديد من المنصب الذي كان يشغله.

حيث أن السيد مماس مبروك رفض مغادرة السكن الوظيفي الذي منح له لحجة أنه ما زال يعمل لحساب الإدارة، ومن ثم قامت ولاية بجاية ممثلة في السيد الوالي برفع دعوى استعجاليه أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية قصد طرده من السكن الوظيفي.

رابعا: الإجراءات

1-قام السيد والي ولاية بجاية بصنع عقد الامتياز المبرم بين الإدارة والسيد مماس مبروك ورفع دعوى استعجالية أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية من أجل طرده من السكن الوظيفي.

2-صدر قرار استعجالي من الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية في 06-01-1990 يقضي بطرد السيد مماس مبروك وكل الشاغلين باسمه من الشقة موضوع النزاع والكائنة بتيسيتي رقم 57.

3-قام السيد مماس مبروك بالاستئناف في قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية وأودع عريضة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا بتاريخ 28-01-1990.

رابعا: الإدعاءات (حجج وزاعم كل طرق)

-هنا ادعى السيد مماس مبروك أنه وبالرغم من وضع حد لمهامه التي كان يمارها بصفته رئيس قسم الجسور والطرق بدائرة تيشي إلا انه لا يزال تحت خدمة إدارة الأشغال العمومية ببجاية وأنه لم يتوقف لإطلاقا عن ذلك، وطالب بعدم اختصاص الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية لعدم توفر عنصر الاستعجال والمنازعة الجدية، كذلك

طالب بعدم اختصاصها من حيث الشكل طبقا للمادة 07 ق إ م وانه لم يتوقف بتاتا عن تملك حيازة هذه الشقة المتنازع عليها و لم يحدث أي شيء يمكن أن يسمى بالوظيفة التي يمارسها دوما لدى هذه الإدارة.

وان المقرر الذي قدمته الإدارة اتخذ بناءا عن معلومات خاطئة لا تعكس الوضعية الحقيقية له ""بمعنى أنه طعن بالتزوير في هذا المقرر الرسمي"".

-في حين ادعى الطرف الثاني ممثلا في والي ولاية بجاية بان المستأنف السيد مماس مبروك قد استفاد فعلا من سكن وظيفي ولكن بصفته رئيس قسم الجسور والطرق بدائرة تيشي وهذا بموجب مقرر صادر في 10-02-1986، ولكنه قد فقد هذه الصفة وذلك بوضع حد للمهام التي كان يمارسها بهذه الصفة ونقل إلى كتابة DJE ببجاية. فغنه يتعين عليه مغادرة السكن الوظيفي حتى يشغله المستفيد الجديد من المنصب وعلى وجه السرعة والاستعجال.

ولد استندت الإدارة في طلبها هذا على المادة 02 من المقرر الذي بموجبه استفاد السيد مماس مبروك من السكن الوظيفي والتي تنص على أن ""عقد الامتياز هذا قابل للفسخ بقوة القانون وفي أي وقت إذا لم يقم المستفيد بالتزاماته، وينتهي في كافة الأحوال في التاريخ الذي يتوقف فيه هذا الأخير عن شغل منصب عمله الحالي""، وهذا ما حصل فعلا لذلك وجب عليه إخلاء السكن الوظيفي.

سادسا: المشكل القانوني

-هل يحق للإدارة طرد السيد مماس مبروك من السكن الوظيفي بالرغم من وجود عقد بينهما ؟! أم أن هذا العقد مجرد واجهة لا يعبر عن محتواه الحقيقي؟!.

-وهل القاضي الإداري مختص في موضوع الدعوى؟!.

سابعا: الحل القانوني

-هنا اعتبر القاضي الإداري بالمحكمة العليا أن النزاع المطروح عليه لا يتعلق بتنفيذ إيجار بسيط والذي يخضع لقواعد القانون الخاص ولا بعلاقة المؤجر بالمستأجر وأن النزاع في قضية الحال يتعلق بسكن وظيفي منح لموظف في الدولة بموجب قرار وليس بناء على مجرد عقد.

وبناءا على توازي الإشكال فإنه قرار وضع حدا لامتياز السكن.

ونتيجة لذلك يوجد هناك استعجال بالنسبة للإدارة لاسترجاع الشقة من أجل إسكان المستفيد الجديد من المنصب.

وأن يتضح من المقرر المتضمن امتياز السكن لضرورة المصلحة، حيث أن هذا الامتياز قد منح للمستأنف بصورة مؤقتة وقابل للتراجع عنه وفي الوقت الذي لا يمارس فيه الوظيفة الآنفة الذكر.

حيث انه بموجب مقرر مؤرخ في 10-02-1988 نقل لولاية بجاية لكتابة DJE وبقبوله هذه الوظيفة فإن المستأنف قد تنازل ضمنيا عن استفادته من السكن الوظيفي وانه كان عليه مغادرته تنفيذا للقرار الذي قبله برمته.

وهذا هو الحل القانوني الذي توصل إليه القاضي الإداري في قضية الحال.

ثانيا: منطوق القرار

-تأييد القرار المسْتَأْنَفْ والقاضي بطرد المُسْتَأْنِفْ وكل الشاغلين باسمه من السكن الوظيفي موضوع النزاع
-والحكم على المُسْتَأْنِفْ بتحمل المصاريف القضائية

المطلب الثاني: الجانب الموضوعي

-هنا سوف نقوم بتحليل ودراسة إدعاءات المستأنف والإدارة وموقف القاضي الإداري من قضية الحال.

-فالمستأنف طالب بعدم اختصاص الغرفة الإدارية من حيث الشكل مستند في ذلك على المادة 07 من ق إ ج (المادة 800حاليا).

-فنحن عندما درسنا القرارات الإدارية في جانب خضوعها للرقابة لم يتردد المشرع الجزائري في معالجة سبل الرقابة عليها وفي المادة 07 وفي مجمل نصها حددت قواعد اختصاص القاضي الإداري عندما يكون موضوع الدعوى قرارا إداريا و لم تحدد اختصاص القاضي الإداري حينما يكون موضوع الدعوى قرارا إداريا، إذ يلغي القاضي الإداري قرارات الولاة ورؤساء البلديات ومدراء المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ...فأين عقود هؤلاء ؟!، ولا نجد في اختصاص القاضي النوعي أي اختصاص ليتيح له الفصل في التعاقدات الإدارية وهذا يعد أكبر جواب على فقدان الاجتهادات القضائية في مجال التعاقدات الإدارية ؟!.

-غير أن القاضي الإداري الجزائري وببساطة ليست له صعوبة في تحديد اختصاصه مادام مجرد حضور الطرف الإداري يجعله القاضي الطبيعي وفق المادة 07.

-فإذا كانت القضية المطروحة أمامه أحد أطرافها شخص إداري متعاقد فإنه يرى الطرف الأول مانح الامتياز وهي الإدارة، فإذا كان هذا الطرف يملك امتيازات تستمر طيلة الحياة التعاقدية وهذه الامتيازات تتمثل في سلطة الرقابة والتعديل وفرض العقوبات وفسخ العقد، فهو إذن أمام عقد ذو طبيعة إدارية، كون هذه السلطات تشكل نظاما قانونيا غير مألوف عن القانون الخاص، وبتالي فهو عقد إداري خاضع لأحكام القانون العام، وهذا ما استند عليه القاضي الإداري في تكييف العقد المبرم بين إدارة الأشغال العمومية والسيد مماس مبروك.

-ووضع امتياز منح السكن الوظيفي موضوع العقد الإداري كتصرف من التصرفات الإدارية الثنائية الجانب واعتبره نموذج للعقد الإداري الاستعجالي بالغرفة الإدارية لعدم توفر عنصر الاستعجال في قضية الحال؟.

-ربما استند المستأنف بإدعائه هذا على المادة 171 مكرر والتي تنص على أنه "في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للعضو الذي ينتدبه بناء على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق: الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة وذلك باستثناء ما علق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام أو الآداب العام ودون المساس بأصل الحق ويغير اعتراف تنفيذ أية قرارات إدارية بخلاف حالات التعدي والاستيلاء" ق إ م **والمادة 186** : "الأوامر التي تصدر في المواد المستعجلة لا تمس أصل الحق".

وهنا ادعى المستأنف أن الأمر الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء بجاية قد مس بحقه ذلك أنه قام بتنفيذ التزاماته وأنه لم يتوقف عن العمل لدى الإدارة وبالتالي فهو لم يخالف نص المادة 02 من المقرر لذلك انعدم عنصر

الاستعجال وأصبحت الغرفة الإدارية ممثلة في القاضي الاستعجالي الإداري غير مختصة ؟! ربما هنا قد استمد المستأنف على المادتين 171 و 186 من ق إ ج ؟!.

غير أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا اعتبرت القاضي الاستعجالي في هذه الحالة مختصا، ذلك أن السكن الوظيفي الممنوح للسيد مماس مبروك ولضرورة المصلحة كان مؤقتا وان دفع الإدارة بإسكان المستفيد الجديد من المنصب يعتبر حالة مستعجلة.

أما بالنسبة لموقف القاضي الإداري من قضية الحال والمتعلقة بقضية إدارة الأشغال العمومية ببجاية والتي قامت بمنح سكن وظيفي لضرورة المصلحة للسيد مماس مبروك بصفته رئيس قسم الجسور والطرق بدائرة تيشي وانبعث هذا القرار بعد امتياز منح سكن وظيفي، وبعدها عزمت الإدارة على فسخ الامتياز هذا مع المستفيد والذي تقاضى معها أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أن فسخ عقد الامتياز هذا يؤدي مباشرة إلى إلغاء قرار منح السكن الوظيفي وكانت غاية الإلغاء غير قادرة على فحص مشروعية فسخ عقد الامتياز على أساس أنها تقوم بإبطال القرارات، أما مهمة فسخ عقود الامتياز على أساس أنها تقوم بإبطال القرارات، أما مهمة فسخ عقود الإدارة وما ينجم عنها من نزاعات فهي تؤول إلى قاضي التعويض (القضاء الكامل) لا إلا قاضي الإلغاء، فدعوى القضاء الكامل هي دعوى إدارية يرفعها ذوي الصفة والمصلحة أمام القضاء المختص بهدف المطالبة والاعتراف لهم بوجود حقوق شخصية مكتسبة، والتقدير أن الإدارة من خلال أعملها القانونية والمادية قد مست بهذه الحقوق بصفة غير شرعية والحكم عليها بالتعويض أو بتثبيت حق مؤسس قانونا.

إلا ان قاضي الغرفة الإدارية وانطلاقا من أبرز حيثيات الدعوى نظر إلى الامتياز برمته كعملية إدارية قامت بها الإدارة لا يستطيع فيها الفصل بين قرار منح الامتياز وعقد منح الامتياز، كون أن الأول اعتبر أساسا للثاني ولا يمكن أن نحذف الأساس وأن نفصل الثاني عنه.

لهذا اعتبر قضاة الحال بان الامتياز قرار إداري ذو طبيعة اتفاقية إذ أن الملتزم ينحصر دوره في مجرد قبول الالتزامات الموجودة في وثيقة الامتياز، وعلى هذا الأساس فإن الامتياز يعتبر تصرفا قانونيا له نفس طبيعة القرار الإداري، فالامتياز تصرف أحادي الجانب في مظهره الداخلي يصدر بطريقة تعاقدية وبالتالي فهو أداة انقلابية في يد الإدارة وهذا ما نلمسه في قرار الغرفة الإدارية، فقد اعتبروا أن الامتياز قد منح له بصورة مؤقتة وقابلة للتراجع فيه من قبل الإدارة وفي الوقت الذي يمارس فيه الوظيفة الأنفة الذكر، واعتبروا أن المستأنف وبمجرد قبوله الوظيفة الجديدة التي تم نقله إليها قد تنازل ضمنيا عند استفادته من السكن الوظيفي وان عليه مغادرته تنفيذا للقرار الذي قبله برمته.

والملاحظ في قضية الحال أن فسخ الامتياز عن السكن الوظيفي في الحقيقة هو فسخ اتفاقي، فلقد وضعت الإدارة سلفا في عقد الامتياز شرطا فاسخا بصفة انفرادية بحيث يقع الفسخ بمجرد تحقيق الشرط، وأن المستفيد وعند إبرامه العقد مع الإدارة فإنه أُذْعِنَ لهذا الشرط.

وان حكم القاضي هنا هو حكم كاشف وليس منشئ، فالقاضي الإداري لا يملك هنا سوى التحقق من تحقق الشرط الفاسخ والحكم بوقوع الفسخ نتيجة لتحققه

الفصل العاشر: الصفقات العمومية

المبحث الأول: مفهوم الصفقات العمومية

المطلب الأول: تعريف الصفقات العمومية

أولا: تعريف قانون الصفقات حسب المرسوم 91-434

يعرف قانون الصفقات العمومية (91-434) الصفقات العمومية طبقا للمادة 3 منه كما لي:

" الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفقا للشروط الواردة في هذا المرسوم، قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة".

وتضيف المادة 2 من نفس القانون:

" لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات المتضمنة مصاريف الإدارات العمومية والهيئات الوطنية المستقلة، والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المسماة أدناه المصلحة المتعاقدة "[1].

ثانيا: تعريف قانون الصفقات حسب المرسوم (02-250)

يعرف قانون الصفقات العمومية (91-434) الصفقات العمومية طبقا للمادة 3 منه كما لي:

<< الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة >>.

كما تنص المادة /02/ من نفس القانون على ما يلي:

<<لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل مصاريف الإدارات العمومية والهيئات الوطنية المستقلة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بالإضافة إلى مراكز البحث والتنمية والمؤسسات الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف هاته الأخيرة بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة>>، وتدعى في صلب النص (المصلحة المتعاقدة)[2].

تعفى من تطبيق بعض أحكام هذا المرسوم، لاسيما ما يتعلق منها بطريقة الإبرام، صفقات استيراد المنتوجات والخدمات التي تتطلب من المصلحة المتعاقدة المعنية السرعة في اتخاذ القرار بحكم طبيعتها والتقلب السريع في أسعارها ومدى توفرها، وكذلك الممارسات التجارية المطبق عليها.

ومهما يكن من أمر، تحرر صفقة تصحيحية خلال أجل ثلاثة (03) أشهر ابتداء من الشروع في التنفيذ، وتعرض على الهيئة المختصة بالرقابة الخارجية[3]. (**المادة: 04**).

---

[1] – قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة الثانية، 2006، ص:103

[2] – قدوج حمامة،المرجع السابق،ص:143.

[3] – فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، قانون الصفقات العمومية (النصوص التنظيمية)، قصر الكتاب، 2005، ص:05

وكل عقد أو طلب يساوي مبلغه ستة ملايين دينار (6.000.000 دج) أو يقل عنه لخدمات الأشغال أو التوريدات، وأربعة ملايين (4.000.000 دج) لخدمات الدراسات والخدمات، لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة في مفهوم هذا المرسوم.وتحسب المبالغ السالفة الذكر بكل الرسوم.

ويمكن تحيين المبالغ المذكورة أعلاه، بصفة دورية بموجب قرار من وزير المالية، وفق معدل التضخم المسجل رسميا. ويجب أن تكون الطلبات المشار إليها أعلاه، محل استشارة لانتقاء أحسن عرض.

غير أنه، إذا تحتم على المصلحة المتعاقدة أن تقوم بعدة طلبات لخدمات مماثلة لدى نفس المتعامل، خلال السنة المالية الواحدة، وكان مبلغها يفوق المبلغ المذكور أعلاه، تبرم حينئذ صفقة تدرج الطلبات المنفذة سابقا وتعرض على الهيئة المختصة بالرقابة الخارجية للصفقات.[1] **المادة: 5**

وتبرم الصفقات العمومية قبل أي شروع في تنفيذ الخدمات، وفي حالة وجود خطر يهدد استثمارا، أو ملكا للمصلحة المتعاقدة، أو الأمن العمومي، يمكن للوزير أو الوالي، أن يرخص بمقرر معلل، بالشروع في بداية تنفيذ الخدمات قبل إبرام العقد. وترسل نسخة من هذه الرخصة إلى الوزير المكلف بالمالية.

ومهما يكمن من أمر، فلا بد من إعداد صفقة تصحيحية خلال ثلاثة (3) أشهر، ابتداء من الشروع في تنفيذ الخدمات، إذا كانت العملية تفوق أربعة ملايين دينار 4.000.000 دج وعرضها على الهيئة المختصة بالرقابة الخارجية للصفقات. **المادة: 6**

المطلب الثاني: العناصر المكونة للتعريف الذي قدمه قانون (02-250)

أولا: العنصر العضوي

لقد تضمنت المادة (02) المذكورة سابقا المعيار العضوي بتحديدها نطاق هذا القانون. فأعادت ذكر المادة /02/ من قانون (91-250). لكن المشرع قد أضاف إلى هذه المادة أشخاص عمومية أخرى. وبذلك يكون قد وسع من مجال تطبيق قانون (02-250). حيث أصبح قانون الصفقات العمومية (02-250) يطبق على الأشخاص العمومية التالي[2]:

- مجمل الإدارات العمومية للدولة؛
- الهيئات الوطنية المستقلة؛
- الولايات والبلديات؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- مراكز البحث والتنمية؛
- المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني؛

[1] - المادة: 5 معدل بالمادة 2/ مرسوم رئاسي رقم 03-301
[2] - قدوج حمامة،مرجع السابق، ص144

– المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف هاته الأخيرة بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة.

نستخلص من هاته المادة أن المشرع قد وسع من نطاق تطبيق هذا القانون، فبعدما كان قانون (91-434) يقتصر مجال تطبيقه على الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، فإنه وسع من نطاق قانون (02-250) ليمتد إلى الهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والتكنولوجي والمهني ومراكز البحث والتنمية بالإضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي اشترط فيها المشرع أن تكلف بإنجاز مشاريع استثمارات عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة.

ثانيا: العنصر أو المعيار الموضوعي

يشتمل موضوع الصفقات العمومية طبقا لقانون (02-250) المادة 03، الأشغال والتوريد والخدمات والدراسات.

نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أهمل صفقات الدراسات في قانون (82-145) وفي قانون (91-434) لكنه أعاد لها الاعتبار في قانون (02-250) نظرا لأهميتها ولخصوصياتها وذلك بنصه على هذا الصنف من الصفقات والتي تقتضي إجراءات خاصة لإبرامها[1].

المطلب الثالث:متى تصح الصفقات العمومية وتكون نهائية[2]

لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة الآتية:

– الوزير، فيما يخص صفقات الدولة؛
– مسؤول الهيئة الوطنية المستقلة؛
– الوالي، فيما يخص صفقات الولاية،
– رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص صفقات المؤسسات العمومية الوطنية والمحلية ذات الطابع الإداري؛
– المدير أو مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي أو التجاري،
– مدير مركز البحث والتنمية،
– مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي،
– مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

ويمكن لكل سلطة من هذه السلطات أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بأي حال، بتحضير الصفقات وتنفيذها طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية بها. **المادة:7**

يمكن أن ينجز عن عدم تنفيذ الالتزامات المتعاقد عليها في الآجال المقررة أو تنفيذها غير المطابق، فرض عقود مالية، دون الإخلال بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به. وتحدد الأحكام التعاقدية للصفقة نسبية

[1] – المرجع السابق، 145.
[2] – فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، مرجع سابق،ص: 05-06.

العقوبات وكيفيات فرضها أو الإعفاء منها طبقا لدفاتر الشروط المذكورة أدناه باعتبارها عناصر مكونة للصفقات العمومية. **المادة: 7**

وتوضح دفاتر الشروط المحينة دوريا، شروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات، وهي تشتمل على الخصوص، على ما يأتي:

1- دفاتر البنود الإدارية العامة المطبقة على كل صفقات الأشغال واللوازم والدراسات والخدمات الموافق عليها بموجب قرار وزاري مشترك؛

2- دفاتر التعليمات المشتركة، التي تحدد الترتيبات التقنية المطبقة على كل الصفقات المتعلقة بنوع واحد من الأشغال واللوازم والدراسات أو الخدمات الموافق عليها بقرار من الوزير المعني؛

3- دفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة. **المادة: 9**

المبحث الثاني: الصفقات والمتعاملون المتعاقدون

المطلب الأول: الصفقات[1]

يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تبرم صفقة واحدة أو أكثر لتحقيق هدف معين خاص بالتسيير أو الاستثمار.**المادة: 10**

وتشتمل الصفقات العمومية إحدى العمليات الآتية أو أكثر:

- اقتناء اللوازم؛
- إنجاز الأشغال؛
- تقديم الخدمات؛
- إنجاز الدراسات.

ويمكن أن تشمل الصفقة المتضمنة اقتناء اللوازم مواد تجهيز أو منشآت إنتاجية كاملة غير جديدة والتي تكون مدة عملها مضمونة أو محددة بضمان. توضح كيفيات تطبيق أحكام هذه الفقرة، عند الحاجة بقرار من الوزير المكلف بالمالية. **المادة:11**

ويمكن تحقيق الهدف الذي نصت عليه المادة 10 أعلاه، في شكل مجموعة وحيدة أو في شكل مجموعات منفصلة، وتخصص المجموعة الوحيدة لمتعامل متعاقد وحيد كما تحدده المادة 17 من هذا المرسوم.

ولا يسمح بتجزئة العملية على شكل حصص إلا طبقا لدفتر شروط المناقصة وهيكل رخصة البرنامج، كما هو محدد في قرار التسجيل الذي يعده الآمر بالصرف المعني . **المادة 12 معدلة بالمادة: 3/ مرسوم رئاسي رقم 03-301**

ويمكن للمصلحة المتعاقدة أيضا أن تلجأ، حسب الحالة، إلى إبرام عقود برنامجية أو صفقات ذات طلبات كلية أو جزئية طبقا للتنظيم المعمول به. **المادة 13**

[1] - فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، المرجع السابق، ص:07-09

ويكتسي عقد البرنامج شكل اتفاقية سنوية أو متعددة السنوات تكون مرجعا ويتم تنفيذها من خلال صفقات تطبيقية تبرم وفقا لأحكام هذا المرسوم. وتحدد الاتفاقية طبيعة الخدمات الواجب تأديتها وأهميتها وموقع البرنامج وكلفته التقديرية ورزنامة إنجازه. ويبرم عقد البرنامج مع المتعاملين العموميين الوطنيين أو مع المتعاملين الخواص الوطنيين المؤهلين والمصنفين قانونا، كما يمكن أن يبرم مع المؤسسات الأجنبية الكائنة في الجزائر، طبقا للتشريع المعمول به، ويمكن أن تبرم هذا العقد أيضا مع المتعاملين الأجانب الذين تتوفر لديهم ضمانات تقنية ومالية. **المادة 14**

وتشتمل صفقة الطلبات على اقتناء اللوازم أو تقديم الخدمات ذات النمط العادي أو الطابع التكراري. وتكون مدة صفقة الطلبات سنة واحدة قابلة للتجديد دون أن تتجاوز خمس (5) سنوات. ويجب أن تبين كمية و/أو قيمة الحدود الدنيا والقصوى للوازم و/أو الخدمات التي هي موضوع الصفقة. وتحدد صفقة الطلبات إما السعر وإما آليته وإما كيفيات تحديده المطبقة على عمليات التسليم المتعاقبة، ويشرع في تنفيذ صفقة الطلبات بمجرد تبليغ الطلبات الجزئية التي تحدد كيفيات التسليم. **المادة: 15**

المطلب الثاني: المتعاملون المتعاقدون[1]

يمكن للمتعامل المتعاقد أن يكون شخصا أو عدة أشخاص طبيعيين أو معنويين يلتزمون بمقتضى الصفقة إما فرادى وإما مشتركين. **المادة16**

ويمكن للمصلحة المتعاقدة من أجل تحقيق أهدافها، أن تلجأ بغية تنفيذ خدماتها إلى إبرام صفقات تعقد مع المتعاملين الوطنيين ومع المؤسسات الأجنبية الكائنة في الجزائر، وإلى صفقات تعقد مع المتعاملين الأجانب. **المادة: 17**

ويقصد بالمتعاملين الأجانب، في مفهوم هذا المرسوم، المؤسسات الأجنبية غير الكائنة في الجزائر والتي تقدم ضمانات ذات طابع حكومي وضمانات حسن التنفيذ. **المادة: 18**

ويمنح هامش أفضلية لا يفوق 15% للمنتوج ذي الأصل الجزائري في جميع أنواع الصفقات المذكورة في المادة 11 أعلاه. ويجب أن يحدد ملف المناقصة بوضوح الأفضلية الممنوحة والطريقة المتبعة لتقييم ومقارنة العروض لتطبيق هذه الأفضلية. وتحدد كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالتجارة. **المادة 19**

[1] – فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، المرجع السابق، ص:09

القانون الإداري

المبحث الثالث: إجراءات اختيار المتعامل المتعاقد

المطلب الأول: كيفيات إبرام الصفقات العمومية

تنص المادة 20 من قانون (02-250) على ما يلي:

<< تبرم الصفقات العمومية تبعا لإجراء **المناقصة** التي تعتبر القاعدة العامة أو الإجراء **بالتراضي** >>

- **فالمناقصة هي** إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض[1]. **المادة 21**

فالمناقصة تخض لمبدأ المنافسة – ومبدأ المساواة – ومبدأ الإشهار – وكذلك الخضوع لدفاتر الشروط الإدارية حيث أن:

- **مبدأ المنافسة:** هو خضوع المناقصات بصورة إلزامية للمنافسة، ويخضع إسناد الصفقة في هذه الكيفية لمعيار الثمن حيث في هذه الكيفية لمعيار الثمن حيث تخصص الصفقة للعارض الذي يقدم أقل ثمن ويعني مبدأ المنافسة إعطاء الفرصة لكل من تتوافر فيه شروط المناقصة ليتقدم للإدارة المتعاقدة، غير أن هذا المبدأ لا يعني انعدام سلطة الإدارة المتعاقدة في تقدير صلاحية العارضين وكفاءهم على أساس المصلحة العامة فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في استبعاد غير الأكفاء من التعاقد حيث لها الحق في استخدام هذا الحق في كافة مراحل العملية التعاقدية، ويكون حق الاستبعاد بنصوص قانونية أو بشروط تضعها الإدارة المتعاقدة[2] .
- **مبدأ المساواة:** حيث أن مبدأ المساواة له علاقة معقدة مع المنافسة، فالمساواة أمام المرفق العام تقصي كل تفضيل في إسناد الصفقة وبالتالي يمكن اعتبارها مصدر المنافسة، لكن المساواة كذلك تلعب دورا في المنافسة، حيث يؤدي احترام المنافسة إلى إلزامية المعاملة المتماثلة لكل المعنيين. فلمساواة إذن هي في نفس الوقت أساس المنافسة ووسيلة لخدمة المنافسة.[3]
- **مبدأ الإشهار:** وتخضع المناقصات لمبدأ الإشهار الذي يعتبر وسيلة لضمان المنافسة، بدعوة المؤسسات للعرض كما يعتبر الإشهار وسيلة لضمان الشفافية كذلك وبالتالي يعمل على احترام القانون[4].
- **الخضوع لدفاتر الشروط الإدارية.**

- **وأما التراضي فهو** إجراء تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة. ويمكن أن يكتسي التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة: وتنظم هذه الاستشارة بكل الوسائل المكتوبة

---

[1] – فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، المرجع السابق، ص:10

[2] – قدوج حمامة،مرجع السابق، ص121

[3] – قدوج حمامة، المرجع السابق، ص122

[4] – قدوج حمامة، المرجع السابق، ص123

الملائمة دون أي شكليات أخرى.إن إجراء التراضي البسيط قاعدة استثنائية لإبرام العقود لا يمكن اعتمادها إلا في الحالات الواردة في المادة 37 من هذا المرسوم[1]. **المادة 22**

ويمكن أن تكون المناقصة وطنية و/أو دولية، ويمكن أن تتم حسب أحد الأشكال التالية[2]:

أ- المناقصة المفتوحة؛

ب- المناقصة المحدودة؛

ج- الاستشارة الانتقائية؛

د- المزايدة؛

هـ- المسابقة . **المادة: 23**

أ- المناقصة المفتوحة: هي إجراء يمكن من خلاله أي مترشح أن يقدم تعهدا. **المادة 24**

ب- المناقصة المحدودة: هي إجراء لا يسمح فيه بتقديم تعهد إلا للمترشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الخاصة التي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقا. **المادة: 25**

ج- الاستشارة الانتقائية: هي إجراء يكون للمترشحون المرخص لهم بتقديم عرض فيه هم المدعوون خصيصا للقيام بذلك بعد انتقاء أولي كما تحدده المادة 32 من هذا المرسوم ولإنجاز عمليات الهندسة المركبة أو ذات أهمية خاصة و/أو عمليات اقتناء لوازم خاصة ذات طابع تكراري، يمكن القيام باستشارة مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات المؤهلة والمسجلة في قائمة مفتوحة تعدها المصلحة المتعاقدة على أساس انتقاء أولي، وتجدد كل ثلاث (3) سنوات. **المادة 26**

د- المزايدة: هي إجراء يسمح بتخصيص الصفقة للمتعهد الذي يقترح أحسن عرض، وتشمل العمليات البسيطة من النمط العادي ولا تخص إلا المترشحين الوطنيين أو الأجانب المقيمين في الجزائر. **المادة 27**

هـ- المسابقة: هي إجراء يضع رجال الفن في منافسة قصد إنجاز عملية تشتمل على جوانب تقنية واقتصادية وجمالية أو فنية خاصة. **المادة: 28**

المطلب الثاني: تأهيل المترشحين[3]

لا يمكن أن تخصص المصلحة المتعاقدة الصفقة إلا لمؤسسة يعتقد أنها قادرة على تنفيذها، كيفما كانت الإبرام المقررة. ويتعين على المصلحة المتعاقدة أن تتأكد من قدرات المتعامل المتعاقد التقنية والمالية والتجارية، كما يمكن أن يكتسي التأهيل طابع الاعتماد الإلزامي إذا ورد في الحالات التي تحددها نصوص تنظيمية وأسند تنفيذه إلى هيئات متخصصة مؤهلة لهذا الغرض. **المواد: 29-30-31.**

ويعد الانتقاء الأولي للمترشحين وهو إجراء تقوم به المصلحة المتعاقدة لاختيار المترشحين الذين يوضعون في تنافس على عمليات معقدة أو ذات أهمية خاصة.تستعلم المصلحة المتعاقدة عن قدرات المتعهدين ومواصفاتهم المرجعة

---

[1] - فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، مرجع السابق، ص:10

[2] - فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، المرجع السابق، ص:10-11

[3] - فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، المرجع السابق، ص:11

حتى يكون اختيارها لهم اختيار سديدا، مستعملة في ذلك أية وسيلة قانونية، لاسيما لدى مصالح متعاقدة أخرى ولدي البنوك والممثليات الجزائرية في الخارج. **المواد 32-33**

وتمسك بطاقة وطنية للمتعاملين، وبطاقيات قطاعية، وبطاقية على مستوى كل مصلحة متعاقدة وتحين بانتظام، ويحدد الوزير المكلف بالمالية بقرار محتوى هذه البطاقيات وشروط تحيينها. **المادة: 34**

المطلب الثالث: إجراءات إبرام الصفقات[1]

يحدد البحث عن الشروط الملائمة أكثر لتحقيق الأهداف المسطرة للمصلحة المتعاقدة في إطار مهمتها اختيار كيفية إبرام الصفقات، ويدخل هذا الاختيار ضمن اختصاصات المصلحة المتعاقدة، التي تتصرف طبقا لأحكام هذا المرسوم ويجب على المصلحة المتعاقدة أن تعلل اختيارها عند رقابة تمارسها أية سلطة مختصة. **المواد 35-36**

وتلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط في الحالات الآتية فقط:

- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل متعاقد وحيد يحتل وضعية احتكارية، أو ينفرد بامتلاك الطريقة التكنولوجية التي اختارتها المصلحة المتعاقدة؛
- في حالات الاستعجال الملح المعلل بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار، قد تجسد في الميدان ولا يسعه التكيف مع آجال المناقصة، بشرط أنه لم يكن في وسع المصلحة المتعاقدة التنبؤ بالظروف المسببة لحالات الاستعجال، وأن لا تكون نتيجة ممارسات احتيالية من طرفها؛
- في حالة تموين مستعجل مخصص لضمان سير الاقتصاد أو توفير حاجات السكان الأساسية؛
- عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أولوية وذي أهمية وطنية، وفي هذه الحالة يخضع اللجوء إلى هذا النوع الاستثنائي لإبرام الصفقات المسبقة لمجلس الوزراء. **المادة 37**

وتلجأ المصلحة المتعاقدة إلى التراضي بعد الاستشارة في الحالات الآتية:

- عندما يتضح أن الدعوة إلى المنافسة غير مجدية؛
- في حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات الخاصة التي لا تستلزم طبيعتها اللجوء إلى مناقصة.

وتحدد قائمة الخدمات واللوازم بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني، بالنسبة للعمليات المنجزة في إطار الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بالتمويلات الامتيازية وتحويل الديون إلى مشاريع تنموية أو هبات، عندما تنص اتفاقيات التمويل هذه على ذلك. وفي هذه الحالة، يمكن للمصلحة المتعاقدة حصر الاستشارة في مؤسسات البلد المقرض للأموال وحدها[2].

ويكون اللجوء إلى الإشهار الصحفي إلزاميا في الحالات الآتية:

- المناقصة المفتوحة؛
- المناقصة المحدودة؛

[1] - فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، المرجع السابق، ص:12

[2] - المادة 38 متممة بالمادة 4 / مرسوم رئاسي رقم 03 - 301

- الدعوة إلى الانتقاء الأولي؛
- المسابقة؛
- المزايدة. **المادة 39**

ويجب أن يحتوي إعلان المناقصة على البيانات الإلزامية الآتية:

- العنوان التجاري، وعنوان المصلحة المتعاقدة؛
- كيفية المناقصة (مفتوحة أو محدودة، وطنية و/أو دولية) أو المزايدة، أو عند الاقتضاء المسابقة؛
- موضوع العملية؛
- الوثائق التي تطلبها المصلحة المتعاقدة من المترشحين؛
- تاريخ آخر أجل ومكان إيداع العروض؛
- إلزامية الكفالة، عند الاقتضاء؛
- التقديم في ظرف مزدوج مختوم تكتب فوقه عبارة " لا تفتح "ومراجع المناقصة؛
- ثمن الوثائق عند الاقتضاء. **المادة: 40**

حيث تضع المصلحة المتعاقدة الوثائق المنصوص عليها في المادة 42 أدناه، تحت تصرف أية مؤسسة يسمح لها بتقديم تعهد، ويمكن أن ترسل هذه الوثائق إلى المترشح الذي يطلبها. **المادة: 41**

وتحتوي الوثائق المتعلقة بالمناقصة المفتوحة والمحدودة والاستشارة الانتقائية التي توضع تحت تصرف المترشحين على جميع المعلومات الضرورية التي تمكنهم من تعهدات مقبولة، لاسيما ما يأتي:

- الوصف الدقيق لموضوع الخدمات المطلوبة أو كل المتطلبات بما في ذلك المواصفات التقنية وإثبات المطابقة، والمقاييس التي يجب أن تتوفر في المنتوجات أو الخدمات، وكذلك التصاميم والرسوم والتعليمات الضرورية إن إقتضى الأمر ذلك؛
- الشروط ذات الطابع الاقتصادي والتقني والضمانات المالية حسب الحالة؛
- المعلومات أو الوثائق التكميلية المطلوبة من المتعهدين؛
- اللغة أو اللغات الواجب استعمالها في تقديم التعهدات والوثائق التي تصحبها؛
- كيفيات التسديد؛
- كل الكيفيات الأخرى والشروط التي تحددها المصلحة المتعاقدة والتي يجب أن تخضع لها الصفقة؛
- أجل صلاحية العروض؛ آخر أجل لإيداع العروض والشكلية الحجية المعتمد فيه؛
- العنوان الدقيق الذي يجب أن ترسل إليه التعهدات. **المادة: 42**

ويحرر إعلان المناقصة باللغة الوطنية وبلغة أجنبية واحدة على الأقل، كما ينشر إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي (ن، ر، ص، م، ع) وعلى الأقل في جريدتين يوميتين.

ويكون إعلان مناقصات الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتها والتي تتضمن صفقات أشغال وتوريدات ودراسات أو خدمات التي يساوي مبلغها، تبعا تقييم إداري على التوالي، خمسين مليون دينار (50.000.000دج) أو يقل عنها، وعشرين مليون دينار (20.000.000دج) أو يقل عنها، أن تكون محل إشهار محلي، حسب الكيفيات الآتية[1]:

- نشر الإعلان عن المناقصة في يوميتين محليتين أو جهويتين؛
- إلصاق إعلان المناقصة بالمقرات المعنية:
  - للولاية؛
  - لكافة بلديات الولاية؛
  - لغرفة التجارة والصناعة، الحرف والفلاحة؛
  - للمديرية التقنية المعنية في الولاية.

يتم إيداع العرض في أجل يحدد تبعا لعناصر معينة مثل تعقيد موضوع الصفقة المعتزم طرحها والمدة التقديرية اللازمة لإيصال العروض، ومهما يكن من أمر فإنه يجب أن يفسح الأجل المحدد المجال واسعا لأكبر عدد ممكن من المتنافسين، ويمكن للمصلحة المتعاقدة أن تمدد لأجل المحدد لإيداع العروض إذا اقتضت الظروف ذلك، وفي هذه الحالة تخبر المصلحة المترشحين بكل الوسائل.

ويجري أجل إيداع العروض ابتداء من تاريخ أول صدور للإعلان عن المناقصة في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي أو في اليوميات الجهوية أو المحلية المذكورة أعلاه.[2]

يجب أن تشتمل التعهدات على ما يأتي[3]:

- رسالة التعهد؛
- التصريح بالاكتتاب؛

تحدد نماذج رسالة التعهد والتصريح بالإكتتاب بقرار من الوزير المكلف بالمالية.

- يعد العرض في حد ذاته وفق دفتر الشروط؛
- كفالة التعهد الخاصة بصفقات الأشغال واللوازم التي لا يمكن أن تقل في أي حال عن 1% من مبلغ التعهد.

ترد كفالة المتعهد الذي لم يقبل والذي لم يقدم طعنا بعد يوم واحد من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة.

ترد كفالة المتعهد الذي منح الصفقة عند تاريخ وضع كفالة حسن التنفيذ.

---

[1] – المادة 43 متممة بالمادة: 5 / مرسوم رئاسي رقم 03 - 301

[2] – المادة: 44 متممة بالمادة: 6/ مرسوم رئاسي رقم 03- 301

[3] – المادة: 45 متممة بالمادة: 7/ مرسوم رئاسي رقم 03- 301

- كل الوثائق الأخرى التي تشترطها المصلحة المتعاقدة، كالقانون الأساسي للمؤسسة المتعهدة والسجل التجاري والحصائل المالية والمراجع المصرفية؛
- الشهادات الجبائية وشهادات هيئات الضمان الاجتماعي بالنسبة للمتعهدين الوطنيين والمتعهدين الأجانب الذين عملوا في الجزائر؛
- غير أنه في حالة تنفيذ عمليات إنجاز الأشغال، تقدم هذه الشهادات بعد تسليم العروض بعد موافقة المصلحة المتعاقدة، ومهما يكن من الأمر قبل إمضاء الصفقة؛
- مستخرج من صحيفة السوابق القضائية للمتعهد عندما يتعلق الأمر بشخص طبيعي، وللمسير أو المدير العام للمؤسسة عندما يعلق الأمر بشركة (لا تطبق أحكام الفقرة الأخير على المؤسسة الأجنبية غير المقيمة في الجزائر.

المطلب الرابع: اختيار المتعامل المتعاقد[1]

تختص المصلحة المتعاقدة باختيار المتعاقد مع مراعاة تطبيق أحكام الباب الخامس من هذا المرسوم والمتعلق برقابة الصفقات، ويجب أن تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد ووزن كل منها مذكورة إجباريا في دفتر الشروط الخاص بالمناقصة ويجب أن يستند هذا الاختيار على الخصوص إلى ما يأتي:

- الأصل الجزائري أو الأجنبي للمنتوج؛
- الضمانات التقنية والمالية؛ السعر والنوعية وآجال التنفيذ؛
- التكامل مع الاقتصاد الوطني وأهمية الحصص أو المواد المعالجة ثانويا في السوق الجزائرية؛
- شروط التمويل التي تمنحها المؤسسات الأجنبية والضمانات التجارية وشروط دعم المنتوجات (الخدمات بعد البيع والصيانة والتكوين)؛
- اختيار مكاتب الدراسات، بعد المنافسة الذي يجب أن يستند أساسا إلى الطابع التقني للإقتراحات؛
- يمكن أن تؤخذ اعتبارات أخرى في الحسبان، بشرط أن تكون مدرجة في دفتر شروط المناقصة.

ولا يسمح بأي تفاوض مع المتعهدين بعد فتح العروض وأثناء تقييم العروض، لاختيار الشريك المتعاقد. **المواد: 46-47-48**

ويمكن للمصلحة المتعاقدة أن تسند إنجاز مشروع واحد في حصة موحدة أو حصص منفصلة إلى عدة متعاملين، ويختص كل واحد منهم بانجاز قسم من المشروع إذا اقتضت مصلحة العملية ذلك، وإذا نص دفتر شروط المناقصة وهيكلة رخصة البرنامج على ذلك يجب في هذه الحالة، أن تتضمن الصفقة أو الصفقات بندا ينص على أن المتعاملين المتعاقدين يتصرفون مشتركين أو منفردين، ويلتزمون بالاشتراك والتضامن بإنجاز المشروع.[2]

[1] – فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم،المرجع السابق، ص:16

[2] – المادة: 49 معدلة بالمادة: 8 / مرسوم رئاسي رقم 03- 301

المبحث الرابع: الرقابة على عملية إبرام الصفقات العمومية

تخضع الصفقات التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وعنده، وتمارس عمليات الرقابة في شكل رقابة داخلية ورقابة الوصاية.

المطلب الأول: مختلف أنواع الرقابة

أولا: الرقابة الداخلية

تحدث في إطار الرقابة الداخلية **لجنة لفتح الأظرفة** لدى لكل مصلحة متعاقدة ويحدد مسؤول المصلحة المتعاقدة بمقرر تشكيلة اللجنة المذكورة في إطار الإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

وتتمثل مهمة لجنة فتح الأظرفة فيما يأتي:

- تثبت صحة تسجيل العروض على سجل خاص؛
- تعد قائمة التعهدات حسب ترتيب وصولها مع توضيح مبالغ المقترحات؛
- تعد وصفا مختصرا للوثائق التي يتكون منها التعهد؛
- تحرر المحضر أثناء الجلسة، الذي يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين .

تحرر لجنة فتح الأظرفة، عند الاقتضاء، محضرا بعدم جدوى العملية يوقعه الأعضاء الحاضرون. ويجب أن يحتوي المحضر على التحفظات التي قد يدلي بها أعضاء اللجنة. **المادة: 108**

وتجتمع لجنة فتح الأظرفة بناء على استدعاء المصلحة المتعاقدة في آخر يوم من الأجل المحدد لإيداع العروض فتجتمع في جلسة علنية بحضور المتعهدين الذين يم إعلامهم مسبقا في دفتر شروط المناقصة وتصح هذه الاجتماعات مهما يكن عدد أعضائها الحاضرين. **المواد: 109-110**

وتحدث لدى كل مصلحة متعاقدة **لجنة لتقويم العروض**. وتتولى هذه اللجنة التي يعين مسؤول المصلحة المتعاقدة أعضائها، والتي تتكون من أعضاء مؤهلين يختارون نظرا لكفاءتهم، تحليل العروض، وبدائل العروض عند الاقتضاء من أجل إبراز الاقتراح أو الاقتراحات التي ينبغي تقديمها للهيئات المعنية. وتتنافى العضوية في لجنة تقييم العروض مع العضوية في لجنة فتح الأظرفة .

وتقوم هذه اللجنة بإقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة ولمحتوى دفتر الشروط، وتعمل على تحليل العروض الباقية في مرحلتين على أساس المعايير والمنهجية المنصوص عليها في دفتر الشروط..

وتقوم في المرحلة الأولى بالترتيب التقني للعروض مع إقصاء العروض التي لم تتحصل على العلامة الدنيا اللازمة المنصوص عليها في دفتر الشروط **وتتم في المرحلة الثانية** دراسة العروض المالية للمتعهدين المؤهلين مؤقتا إما بعد فتح أظرفة العروض المالية، للقيام طبقا لدفتر الشروط بانتقاء إما أحسن عرض اقتصاديا إذا تعلق الأمر بتقديم خدمات معقدة تقنيا.

غير أنه يمكن للجنة العروض أن تقترح على المصلحة المتعاقدة، رفض العرض المقبول إذا أثبتت أنه يترتب على منح المشروع هيمنة المتعامل المقبول على السوق أو يتسبب في اختلال المنافسة في القطاع المعني بأي طريقة كانت، ويجب أن يبين في هذه الحالة حق رفض عرض من هذا النوع، كما ينبغي في دفتر شروط المناقصة. **المادة: 111.**

ثانيا: الرقابة الخارجية

تتمثل غاية الرقابة الخارجية في مفهوم هذا المرسوم وفي إطار العمل الحكومي في التحقق من مطابقة الصفقات المعروضة على الهيئات الخارجية ، وترمي الرقابة الخارجية أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.**المادة: 112**

ثالثا: رقابة الوصاية

تتمثل غاية رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية، في التحقق من مطابقة الصفقات التي تبرمها المصلحة المتعاقدة لأهداف الفعالية والاقتصاد، والتأكد من كون العملية التي هي موضوع الصفقة تدخل فعلا في إطار البرامج والأسبقيات المرسومة للقطاع. وعند التسليم النهائي للمشروع، تعد المصلحة المتعاقدة تقريرا تقييما عن ظروف إنجاز المشروع المذكور وكلفته الإجمالية مقارنة بالهدف المسطر أصلا. ويرسل هذا التقرير حسب نوعية النفقة الملتزم بها إلى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك إلى هيئة الرقابة الخارجية المختصة. **المادة: 113**

المطلب الثاني: هيئات الرقابة

أولا: مختلف أنواع الرقابة

تقدم لجنة الصفقات مساعداتها في مجال تحضير الصفقات العمومية، وتقدم رأيا حول الطعن الذي يقدمه متعهد يحتج على اختيار المصلحة المتعاقدة في إطار إعلان مناقصة وتمارس الرقابة الخارجية هيئات رقابة تحدد تشكيلتها واختصاصاتها .

وتخضع مشاريع دفاتر شروط المناقصات لدراسة لجان الصفقات المختصة قبل إعلان المناقصة، حسب تقييم إداري للمشروع. وتؤدي هذه الدراسة في أجل خمسة عشر (15) يوما إلى صدور مقرر (تأشيرة) من لجنة الصفقات المختصة. وبعد انقضاء هذا الأجل يعتبر مشروع دفتر الشروط كأنه مصادق عليه، وتعفى المصلحة المتعاقدة من التأشيرة المسبقة للجنة الصفقات المختصة بالنسبة للعمليات ذات الطابع المتكرر التي شرع فيها على أساس دفتر شروط نموذجي سبقت المصادقة عليه.[1]

تختص اللجنة الوزارية للصفقات مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في المادة2 من المرسوم رقم 02-250، ضمن الحدود المرسومة في المادة 130 أدناه بدراسة الصفقات المبرمة من:

- الإدارة المركزية للوزارة؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية؛

[1] - المادة: 118 متممة بالمادة: 9 / مرسوم رئاسي رقم 03 - 301

- المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي؛ المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وتتكون اللجنة الوزارية للصفقات من :

- الوزير المعني أو ممثله، رئيسا؛
- ممثل عن المصلحة المتعاقدة؛
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة؛
- ممثلين (2) مختصين للوزير المكلف بالمالية من مصالح الميزانية والخزينة. **المادة: 119**

وتتكون اللجنة الولائية للصفقات من[1]:

- الوالي أو ممثله، رئيسا؛
- ثلاثة (3) ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي؛
- المدير الولائي للأشغال العمومية،
- المدير الولائي للري؛
- مدير السكن والتجهيزات العمومية؛
- مدير التخطيط وتهيئة الإقليم؛
- المدير الولائي للمصلحة التقنية المعنية بالخدمة؛
- المدير الولائي للمنافسة والأسعار (مديرية التجارة)؛
- أمين الخزينة الولائي، المراقب المالي.

وتختص اللجنة الولائية للصفقات بدراسة الصفقات التي يساوي مبلغها المستويات المحددة في المادة 130 أدناه، أو يقل عنها، والمبرمة من:

- الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للوزارة ذات الاختصاص المحلي؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ذات الاختصاص المحلي.

الصفقات التي تبرمها البلدية ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري والتي يساوي مبلغها خمسين مليون دينار(50.000.000دج) أو يزيد فيما يخص صفقات إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم، وعشرين مليون دينار (20.000.000دج) فيما يخص صفقات الدراسات والخدمات. **المادة: 121**

[1] - المادة: 120 معدلة ومتممة بالمادة: 10 / مرسوم رئاسي رقم 03 - 301

تختص البلدية للصفقات مع مراعاة الشروط المذكورة في المادة 2 من هذا المرسوم، بدراسة مشاريع الصفقات التي تبرمها البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تحت الوصاية، ضمن حدود المستوى المنصوص عليه في الفقرة2 من المادة 121 المذكورة أعلاه، وتتكون من :

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، رئيسا؛
- ممثل المصلحة المتعاقدة؛
- ممثلين (2) عن المجلس الشعبي البلدي؛
- قابض الضرائب؛
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة. **المادة: 122**

ويعين أعضاء لجان الصفقات ومستخلفوهم من قبل إداراتهم وبأسمائهم بهذه الصفة لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد، ما عدا من عين منهم بحكم وظيفته. ويحضر الاجتماعات الأعضاء الذين يمثلون المصلحة المتعاقدة والمصلحة المستفيدة من الخدمات بانتظام وتبعا لجدول الأعمال، ويكلف ممثل المصلحة المتعاقدة بتزويد لجنة الصفقات بجميع المعلومات الضرورية لاستيعاب محتوى الصفقة التي يتولى تقديمها. **المادة:123**

ويجب أن تزود لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة بنظام دخلي نموذجي تعده اللجنة الوطنية للصفقات. ويحدد هذا النظام الداخلي كيفيات عمل هيئة الرقابة المعنية. **المادة 124**

وتتوج الرقابة التي تمارسها لجنة صفقات المصلحة المتعاقدة، بمنح التأشيرة أو رفضها خلال عشرين (20) يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة. **المادة 125**

ثانيا: اختصاص اللجنة الوطنية للصفقات وتشكيلها

تتمثل اختصاصات اللجنة الوطنية للصفقات فيما يأتي:

- تساهم في برمجة الطلبات العمومية وتوجيهها طبقا للسياسة التي تحددها الحكومة؛
- تساهم في إعداد تنظيم الصفقات العمومية؛
- تراقب صحة إجراءات إبرام الصفقات ذات الأهمية الوطنية. **المادة127**

وتتولي اللجنة الوطنية للصفقات في مجال برمجة الطلبات العمومية وتوجيهها، إصدار أية توصية تسمح باستعمال أحسن للطاقات الوطنية في مجال الإنتاج والخدمات، مستهدفة بذلك على الخصوص ترشيد الطلبات العمومية وتوحيد أنماطها. وتتولى اللجنة الوطنية للصفقات في مجال التنظيم ما يأتي:

- تقترح أي إجراء من شأنه أن يحسن ظروف إبرام الصفقات، وتشارك زيادة على ذلك في تطبيق أي إجراء ضروري لتحسين ظروف إبرام الصفقات وتنفيذها؛
- تفحص دفاتر الأعباء العامة ودفاتر الأحكام المشتركة ونماذج الصفقات النموذجية الخاصة بالأشغال واللوازم والدراسات والخدمات، قبل المصادقة عليها؛

- تدرس كل الطعون التي يرفعها المتعامل المتعاقد قبل أي دعوى قضائية حول النزاعات المنجزة عن تنفيذ الصفقة؛
- تقدم كل رأي في مشاريع اعتماد الأرقام الاستدلالية المتعلقة بالرقابة الخارجية، وتسهر على تطبيق القواعد التي ينص عليها هذا المرسوم تطبيقا موحدا.

ولهذا الغرض يمكن أن تستشيرها هيئة الرقابة أو المصلحة المتعاقدة، كما أنها تعد وتقترح نظاما داخليا نموذجيا يحكم عمل لجان الصفقات المنصوص عليها في المادة 124 من المرسوم. **المادة: 129**

في مجال الرقابة تفصل اللجنة في كل صفقة[1]:

- للأشغال التي يفوق مبلغها مائتين وخمسين مليون دينار (250.000.000دج) بالإضافة إلى كل ملحق بهذه الصفقة؛
- اللوازم التي يفوق مبلغها مائة مليون دينار (100.000.000دج) بالإضافة إلى كل ملحق بهذه الصفقة؛
- الدراسات والخدمات التي يفوق مبلغها ستين مليون دينار (60.000.000دج) زكل ملحق بهذه الصفقة؛
- أية صفقة تحتوي على البند الوارد في المادة 93 من المرسوم التي يمكن أن يرفع تطبيقها المبلغ الأصلي إلى مقدار المبالغ المحددة أعلاه أو أكثر من ذلك؛
- أي ملحق يرفع مبلغ الصفقة الأساسية إلى المستويات المحددة أعلاه أو أكثر من ذلك.

وتتكون اللجنة الوطنية للصفقات التي يرأسها الوزير المكلف بالمالية أو ممثله من ممثل واحد لكل وزارة، غير أنه لكل من الوزير المكلف بالمالية ووزير الأشغال العمومية ممثلان (2) اثنان. **المادة: 131**

ويعين الوزير المكلف بالمالية بقرار أعضاء اللجنة الوطنية للصفقات ومستخلفيهم بأسمائهم، بناء على اقتراح الوزير أو السلطة التي ينتمون إليها، ويختارون لذلك نظرا لكفاءتهم. وتجدد اللجنة الوطنية للصفقات بنسبة الثلث (3/1) كل ثلاث (3) سنوات. ويحضر ممثل المصلحة المتعاقدة اجتماع اللجنة الوطنية للصفقات بانتظام وبصوت استشاري، ويكلف بتقديم جميع المعلومات الضرورية لاستيعاب محتوى الصفقة التي يتولى تقديمها. المواد: **132-133**

كما تتوج الرقابة التي تمارسها اللجنة الوطنية للصفقات بإصدار تأشيرة في غضون ثلاثين (30) يوما على الأكثر ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لدى كتابة هذه اللجنة. وتصادق اللجنة الوطنية للصفقات على نظامها الداخلي الذي يوافق عليه الوزير المكلف بالمالية بقرار. المواد: **134-135**

[1] - المادة: 130 معدلة بالمادة: 11 / مرسوم رئاسي رقم 03 - 301

الفصل الحادي عشر: المرفق العام

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة بحيث تتولاه بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد فتسعى من خلاله الدولة إلى إشباع الحاجيات العامة كما تعد فكرة المرفق العام من أهم موضوعات القانون الإداري بحيث تـرد إليها معظم النظريات و المبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري ، إلى هنا يتبادر إلى أذهاننا جملة من التساؤلات تتمحور حول ماهية المرفق العام.

المبحث الأول :التعريف بالمرفق العام

المطلب الأول : تعريف المرفق العام

أ/تعريف المرفق العام من الناحية الشكلية (أي كجهاز إداري):

هو كل منظمة عامة تنشئتها الدولة و تخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور،فمرافق القضاء و الأمن وغيرها هي مرافق عامة أنشأتها الدولة لأداء خدمة للجمهور.

ب/تعريف المرفق العام من الناحية الموضوعية:

هو كل نشاط يباشره شخص عام فيخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسات الخاصة.

جـ/تعريف المرفق العام من الجانبين(الشكلي/الموضوعي):

الأستاذ أندري:"المرفق العام هو نشاط تباشره سلطة عامة بقصد الوفاء بحاجة ذات نفع عام"

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام

1/المرفق العام تنشأه الدولة:

أي أن الدولة تقدر اعتبار نشاط ما مرفقا عاما، فتقدر إخضاعه للمرافق العامة بناءا على قانون معين. وليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته فكثيرا ما تعهد الإدارة إلى الأفـراد أو شـركة خاصة بأداء خدمة عامة تحت إشرافها.

2/هدف المرفق العام هو تحديد المصلحة العامة:

إن الهدف الأساسي لوجود المرفق العام هو تحقيق مصلحة عامة عن طريق إشباع الحاجيات العامة المادية والمعنوية لأفراد المجتمع، كالخدمات الصحية و التعليمية و البريد و المواصلات.

3/خضوع المرفق العام لسلطة الدولة:

أي أن الدولة و هيئاتها لها أن تمارس جملة من السلطات على المرافق العامة سواء من حيث تنظيمها و هيكلتها أو من حيث نشاطها،فالدولة هي من تنشئها و تحدد نشاطها و قواعد تسييرها و تبين أقسامها و تعين موظفيها و تمارس الرقابة على النشاط و الأشخاص فيها.

4/خضوع المرفق العام لنظام قانوني متميز:

و المقصود بالنظام القانوني الخاص الذي يحكم المرفق العام هو مجموعة الأحكام و القواعد و المبادئ القانونية التي تختلف اختلافا جذريا عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة و عن قواعد النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة بصفة خاصة.فما دامت فكرة المرفق العام قد لعبت دورا أساسيا و حيويا في تأسيس وجود القانون الإداري كقانون مستقل عن قواعد القانون الخاص و مادام أن فكرة المرفق العام هي وسيلة السلطة العامة في الدولة لتحقيق أغراض المصلحة العامة بالمفهوم الإداري،إذن فالمرفق العام يخضع لنظام قانوني خاص يتلاءم و ينطبق عليه في إنشائه و تنظيمه و تسييره ...

المطلب الثالث:طرق إدارة المرفق العام

أولا:الاستغلال المباشر

ويقصد به أن تقوم الدولة أو هيئاتها بإدارة المرفق العام بنفسها مستعملة في ذلك أموالها و موظفيها و مستخدمة وسائل القانون العام و هذه الطريقة هي من أقدم الطرق في إدارة المرافق العامة إطلاقا و قد لازمت الدولة منذ ظهورها و تدار به الآن جميع المرافق الإدارية و بعض المرافق التجارية و الصناعية كالنقل بالسكك الحديدية،و يترتب على هذه الطريقة خضوع المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو أحد هيئاتها، كما يخضع لقواعد المحاسبة العمومية و يستفيد من ميزانية.

الاستغلال المباشر في القانون الجزائري:أجاز المشرع للبلدية بموجب المادة134 من قانون البلدية و للولاية (المادة122 و ما بعدها من قانون الولاية) استغلال أحد المصالح العمومية استغلالا مباشرا على أن تسجل إيراداته و نفقاته في ميزانيتهما.

ثانيا: أسلوب المؤسسة العامة

تعتبر المؤسسة العامة وسيلة من وسائل إدارة المرافق العامة و أكثرها شيوعا و تتميز عن الأسلوب الأول أن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي،و تعتبر قراراتها قرارات إدارية و عمالها موظفون عموميون لا أجراء و أموالها أموالا عامة و قد أطلق عليها الفقه اسم (اللامركزية المرفقية)[1]

و يترتب على استقلال المؤسسة عن الدولة ما يلي :

1)أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة.

2)أن يكون لها حق التقاضي.

3)أن تتحمل نتائج أعمالها و تسأل عن الأفعال الضارة التي قد تلحق بالغير.

و قد ضبط هذا الاستغلال بقيدين هما:قيد التخصص و قيد خضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية.

[1] -عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**،دار ريحانة ،الجزائر،ص187

قيد التخصص[1]: و يقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص إنشائها هي ملزمة بأن لا تخرج عنها و تمارس نشاطا آخر،فالجامعة مؤسسة عامة أوكلت لها مهمة التكوين في مجال التعليم العالي فليس لها أن تحيد عن هذا الإطار.

خضوع المؤسسة لنظام الوصاية:إذا كانت المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فإن ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها و بين سلطة الوصاية بل تظل خاضعة لنظام الوصاية،فمن حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها في المجال المحدد لها،و نظرا لأهمية أسلوب المؤسسة العامة فقد لقيت اهتماما بالغا من رجال الفقه في كل الدول.فهذا المؤتمر العربي الثاني للعلوم الإدارية (الرباط) من 31 جانفي إلى 04فيفري1960 و الذي اعترف بالفوائد المترتبة على إنشاء المؤسسات العامة و التخفيف من الأعباء على الإدارة المركزية،و اتفق المؤتمرون على أن استقلال المؤسسة هو الأصل و الوصاية هي الاستثناء كما اتفقوا على ضرورة مراعاة طبيعة نشاط المؤسسة عند صياغة نشاطها القانوني [2].

و للمؤسسة العامة أنواع منها:المؤسسة العامة ذات الطابع التجاري و المؤسسات الاقتصادية.

ثالثا:أسلوب الامتياز أو عقد الالتزام

ويقصد بها أن تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية إلى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي و استغلاله لمدة محدودة و ذلك عن طريق عمال و أموال يقدمها الملتزم و على مسؤوليته و في مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق[3]، و مثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد الأفراد استغلال خدمات توزيع المياه أو غيرها،و يختلف أسلوب الامتياز عن غيره كالاستغلال المباشر و أسلوب الخدمة العامة من حيث:

أ-أداء الدولة للنشاط:في أسلوب الامتياز لا تتولى الدولة إدارة المرفق بل تعهده إلى أحد الأشخاص عكس الاستغلال المباشر و المؤسسة العامة.

ب- من حيث التمويل:يتكفل الملتزم بالتغطية المالية للمشروع و ما يحتاجه من عقارات و منقولات على اختلاف أنواعها بحسب ما يقتضيه نشاط المرفق.

جـ- من حيث إضفاء صفة الموظف:لا يتمتع الأجراء العاملون لحساب الملتزم بصفة الموظفين العموميين بل عمالا يحكمهم تشريع العمل لا تشريع الوظيفة العامة.

الطبيعة القانونية للالتزام:

رأى بعض الفقهاء أنه عمل انفرادي من جانب السلطة بمقتضاه ترخص للملتزم القيام بنشاط معين بعد قبوله للشروط التي تحددها الإدارة،و هذا ما أعابه بعض الفقهاء في قولهم بأنه يؤدي إلى تجاهل إرادة الملتزم.

---

[1] -عمار بوضياف،نفس المرجع،ص187

[2] -عمار بوضياف،مرجع سابق، ص:188

[3] -عمار بوضياف، مرجع سابق،ص:189

القانون الإداري

أركان الالتزام:

1/الأطراف:الإدارة متمثلة في الدولة من جهة و أحد الأفراد أو الشركات من جهة أخرى.

2/المحل:إدارة مرفق عام.

3/الشكل:نقل إدارة المرفق العام لأحد الأفراد أو الشركات يتم بموجب وثيقة رسمية تتضمن جميع الأحكام المتعلقة بالمرفق.

آثاره:

أ/من حيث الالتزامات:

التنفيذ الشخصي للالتزام

ضمان استمرارية سير المرفق العام.

ضمان المساواة أمام المنتفعين.

ب/من حيث الحقوق:

الحصول على مساعدات من جانب الإدارة.

الحصول على المقابل المالي.

الحفاظ على التوازن المالي.

جـ/آثاره بالنسبة للإدارة:

حق الرقابة و الإشراف.

حق التعديل.

حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة.

حق أو سلطة توقيع الجزاء.

نهاية الالتزام:

أسلوب الامتياز في التشريع الجزائري[1]:

نصت المادة 130 من قانون الولاية على أنه:"إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية لفي شكل استغلال مباشر أو مؤسسات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستعمالها عن طريق الامتياز" ،و يصادق عليها بقرار من الوالي،كما نصت المادة 198 من قانون البلدية على ما يلي:"إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلديات منح هذا الامتياز بحيث يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب فقرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول".

[1] -عمار بوضياف، مرجع سابق،ص:194

و من خلال النصين يمكن القول أن المشرع أعطى أولوية تمثلت في محاولة إدارة المرفق العام عن طريق جهاز حكـــومي إما بصفة مباشرة أو غير مباشرة فإن تعذر ذلك جاز اللجوء لأسلوب الامتياز.

4/إدارة المشروع عن طريق شركة مختلطة(الاستغلال المختلط)[1]:

هو أسلوب حديث نسبيا اعتمدته كثير من الدول النامية في الفترة الأخيرة خاصة بعد ظهور عيوب في أســـلوب الاستغلال المباشر و المتمثلة أساسا في بطء و تعقيد إجراءاته و عدم ملائمتها لقواعد السوق و أحكام المنافسة.

و حتى أسلوب الامتياز لم يخلو هو الآخر من العيوب و المتمثلة أساسا في اهتمام الملتزم بالربح و عدم تقيده بالشروط التي تحددها الإدارة.

و مثال هذا النوع من إدارة المرافق ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقـــم:96-118 المــؤرخ في 1996/04/:06 المعدل و المتمم للمرسوم 87-559 و المتعلق بتدخل الشركات الأجنبية في مجال التنقيب حيث جاء فيها أن شكل الشراكة بين المؤسسة الوطنية و الشريك أو الشركاء الأجانب يتخذ صورة شركة مساهمة و تخضع للقانون الجزائري.

[1] عمار بوضياف، ،مرجع سابق، ص: 195

المبحث الثاني:تصنيفات المرفق العام

المطلب الأول :تصنيف المرفق العام من حيث موضوع نشاطه و نطاقه الإقليمي

الفرع الأول: تصنيف المرفق العام من حيث موضوع نشاطه

و ينقسم إلى:

1/المرافق العمومية الإدارية:هي كل مرفق عمومي يقوم بنشاط إداري يدخل في مجال الوظيفة الإدارية للدولة،و يعجز الأفراد و الهيئات الخاصة عن مباشرتها أو لا يجدون مصلحة في ذلك،بحيث تتولاه الإدارة العمومية مستخدمة في ذلك القانون الإداري،كمرفق الأمن الخارجي(وزارة الدفاع)،مرفق الأمن الداخلي(وزارة الداخلية).

2/المرافق العمومية الاقتصادية:هي مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية و هي تخضع إلى مزيج من قواعد القانون العمومي و قواعد القانون الخاص مثال:مرافق البريد و المواصلات،مرافق توريد الماء،الغاز و الكهرباء[1].

3/المرافق العمومية الأخرى:

-**المرافق العمومية المهنية**:(المرافق العمومية التجمعية)و هي عبارة عن منظمات تتولى إدارة شؤون طائفة مهنية معينة و تتمتع هيئات التسيير في هاته الهيئات ببعض امتيازات السلطة العمومية،كما تخضع هذه المرافق العمومية المهنية لمزيج من قواعد القانون العمومي و قواعد القانون الخاص.

-**المرافق العمومية الاجتماعية**:و عرفها اندري دي لوبادر على أنها مجموعة المرافق العمومية التي تعمل على تقديم الخدمات الاجتماعية إلى مستفيدي هذه المرافق أي الخدمات التي تهدف إلى حماية المواطنين الأكثر احتياجا ضد المخاطر الناتجة عن وضعيتهم الاجتماعية.

الفرع الثاني: تصنيف المرافق العمومية من حيث نطاقها الإقليمي

و تنقسم إلى:

المرافق العمومية الوطنية:و هي المرافق العمومية التي يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة مثال :مرفق الدفاع،توفير المياه،الكهرباء و الغاز.

المرافق العمومية المحلية:و هي المرافق العمومية التي ينحصر نشاطها في نطاق إقليم معين دون غيره أي أنها تخص فئة معينة من السكان في منطقة ما من مناطق البلاد،مثال(البلدية،الولاية،الدائرة...).

المطلب الثاني:تصنيف المرافق العمومية من حيث السلطة التقديرية لإنشائها و تمتعها بالشخصية المعنوية

الفرع الأول: تصنيف المرافق العمومية من حيث السلطة التقديرية لإنشائها

و تنقسم إلى:

المرافق العمومية الإجبارية:و هي عبارة عن المرافق التي تلتزم السلطة العمومية بإنشائها،و ليست لها السلطة التقديرية في ذلك،و هذا حسب طبيعة هذا المرفق فيما إذا كان يدخل في نطاق وظائف الدولة الأساسية فيعتبر إجباريا

[1] -ناصر لباد،**القانون الإداري (النشاط الإداري)**،ج2،مخبر الدراسات،ط1،2004،ص129

بطبيعته(مرفق الدفاع/القضاء). كما قد يكون التزام الإدارة بإنشائها بناء على نصوص قانونية خاصة كالمرافق المحلية،و في هذا النوع من المرافق يمكن للمواطنين مطالبة الإدارة بإقامة المرفق.

المرافق العمومية الاختيارية:و هي المرافق التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية في إنشائها من خلال وقت الإنشاء و مكانه إلى تحديد نوعه و طريقة إدارته...،مع مراعاة الصالح العام.كما أن المواطنين لا يمكنهم إجبار الإدارة على إنشاء أو إزالة المرفق مهما بلغت أهميته لأن ذلك من اختصاصاها و حدها.

مثال:المادة 119 من قانون الولاية 1990 تنص على أنه:"يمكن للولاية قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها إنشاء مرافق عمومية ولائية"[1].

الفرع الثاني: تصنيف المرافق العمومية من حيث تمتعها بالشخصية المعنوية

و تنقسم إلى:

أولا: المرافق العمومية ذات الشخصية المعنوية

و يعني أن هذه المرافق تدار من طرف هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية و قد تكون هذه الهيئة المتمتعة بالشخصية المعنوية من أشخاص القانون العمومي كالولاية ،البلدية أو من أشخاص القانون الخاص كالمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية والمقاولة العمومية،كما تتمتع هذه المرافق عادة بقدر من الاستقلال الإداري و المالي و هذا لتسهيل مهامها.

ثانيا: المرافق العمومية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية

وهي المرافق التي تلحق مباشرة بأشخاص القانون العمومي كالدولة و الولاية و البلدية فهي مندمجة فيها،و تابعة لها تبعية كلية و بالتالي فإن هذه المرافق العمومية ليس لها الشخصية المعنوية و عليه فإنها تفقد كل النتائج المترتبة عن هذه الأخيرة مثل الاستقلال المالي و الإداري و حق التقاضي،و من أمثلتها : الوزارة كمرفق عمومي.

المطلب الثالث:المرافق العمومية التي تنشئها الدولة و المرافق العمومية بطبيعتها و المرافق العمومية الفعلية

الفرع الأول: المرافق العمومية التي تنشئها الدولة و المرافق العمومية بطبيعتها

فبالنسبة للأولى فتقوم السلطة العمومية بإنشائها من خلال إضفاء صفة المرفق العام على نشاط من الأنشطة.

أما الثانية فيوجد جانب فقهي يرى أن هناك أنواعا من النشاطات تعتبر مرافق عامة بطبيعتها دون حاجة إلى تدخل المشرع لإضفاء هذه الصفة عليها أي هناك نشاطات هي بطبيعتها تعتبر مرافق عمومية و بالتالي تتكفل بها السلطات العمومية.

إلا أن هذا الرأي انتقد انتقادا شديدا و ذلك من خلال أن ما يعتبر مرفقا عموميا في وقت قد لا يعد كذلك في وقت آخر.

[1] - ناصر لباد، مرجع سابق،ص137

الفرع الثاني: المرفق العمومي الفعلي (الكامن)

هو مجموعة النشاطات التي تقوم بها أشخاص خاصة و التي لها صلة بتحقيق الصالح العام، و للسلطة العمومية حق في تحويلها إلى مرفق عام و هذا استنادا إلى ترخيص منح لهذه الأشخاص لاستعمال المال العمومي و ذلك بشرط احترام التزامات المرفق العام و بالتالي من مرفق فعلي تصبح هذه النشاطات مرفق حقيقي.

المبحث الثالث:النظام القانوني لفكرة المرفق العام

المطلب الأول :تعريف النظام القانوني لفكرة المرفق العام

هو مجموعة المبادئ و القواعد و الأحكام و الأساليب القانونية المختلفة التي تتعلق بعمليات تنظيم و تسيير و مراقبة المرفق العام[1].

المطلب الثاني:السلطة المختصة بتنظيم المرفق العام

تتأرجح فكرة تنظيم المرافق العامة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية،و هذا ما أفضى إلى انقسام فقه القانون الدستوري و الإداري بخصوص هذه المسألة إلى قسمين:

القسم الأول:يقر بحتمية حصر و تركيز سلطة تنظيم المرافق العامة في الدولة في يد السلطة التشريعية،و ينحصر دور السلطة التنفيذية في نطاق القرارات التنفيذية فقط.و يستند رأي هذا القسم إلى حجة أن تركيز سلطة تنظيم هذه المرافق في يد السلطة التشريعية يحقق الحماية القانونية للحقوق و الحريات الاقتصادية لمواطني الدولة،و كذا أن حجة موارد المرافق العامة تتم بناء على موافقة السلطة التشريعية أثناء الموافقة على ميزانية الدولة.

القسم الثاني:و يجنح إلى موقف إخضاع عملية تنظيم المرافق العامة في الدولة إلى السلطة التنفيذية و يحتج بذلك على أن عملية تنظيم المرافق العمومية و تسييرها و إدارتها هي من صميم الوظيفة التنفيذية الإدارية في الدولة.فالسلطة المختصة بعملية تنظيم المرافق العمومية في الجزائر هي السلطة التنفيذية المختصة بالوظيفة التنفيذية و هذا ما تقره المادتان 111 الفقرة11و 152 من دستور 76 ،و إدارة عملية تنظيم المرافق العمومية في النظام الجزائري هي المراسيم التنظيمية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث:المبادئ القانونية العامة التي تحكم عملية تنظيم و تسيير المرافق العامة

الفرع الأول: مبدأ المساواة بين المنتفعين أمام المرفق

أي أن جميع المنتفعين متساوون في الحصول على خدمات و سلع المرافق العامة في الدولة و الانتفاع بها متى توافرت فيهم ذات الشروط المطلوب توفرها للحصول على خدمات و سلع المرافق العامة و الانتفاع بها[2].

و قد احتل هذا المبدأ مكانة أساسية في الدساتير الجزائرية فهذا دستور 63 في المادة 12 ينص صراحة على أن كل المواطنين متساوون في الوظيفة،هذا ما دأب إليه دستور76 أيضا في مادتيه 39 و 44،إضافة إلى المادة 28 من دستور 89 القائلة:"كل المواطنين سواسية أما القانون و لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو الفرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"،و ذات المبدأ عمد دستور 96 على ترسيخه و ذلك في نص مادتيه 29 و51.

[1] - ناصر لباد،، مرجع سابق،ص67

[2] - ناصر لباد، مرجع سابق،ص82

الفرع الثاني: مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطراد

أي أن المرافق العامة لا بد لها أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر و متواصل فلا يمكن أن نتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات...،فإن توقف أحد هذه الأجهزة سينجر عنه ضرر بالغ بالمصلحة العامة و هذا ما دفع المشرع إلى وضع آليات قانونية تضمن أداء الخدمة و انتظامها و عدم انقطاعها[1].

و بمقتضى مبدأ الاستمرارية توافرت جملة من الضمانات لأجل تجسيده على أرض الواقع فبعض هذه الضمانات سطرها المشرع و بعضها رسخه القضاء الإداري.

أ/الضمانات التشريعية:

- تنظيم ممارسة حق الإضراب.
- تنظيم ممارسة حق الاستقالة.
- عدم جواز الحجز على أموال المرفق.

ب/الضمانات القضائية:

- نظرية الظروف الطارئة.
- نظرية الموظف الواقعي.

الفرع الثالث: مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ العامة و المسلم بها من جانب الفقه و القضاء،فهو يمنح للسلطة الإدارية حق تعديل النظام القانوني الذي يحكم المرافق العامة بما يتناسب مع التطورات التي تمس النشاطات المختلفة للمرافق العامة.

فهذا المبدأ إذا يتضمن تنظيم و تسيير المرافق العامة في الدولة حسب العوامل و العناصر الملائمة للواقع و التكيف مع الظروف و المعطيات الطارئة و المستجدة و بالتالي فالمرفق العام يتغير في الزمان و المكان لأن المرفق الذي يعبر عن نشاط عام في الماضي قد لا يعبر عنه في الحاضر،و مثال ذلك:التجارة الخارجية في الجزائر كانت بموجب دستور 76 تعبر عن مرفق عام لكن بعد دستور 89 لمك تعد محتكرة من طرف الدولة حيث أصبحت عمليات التصدير و الاستيراد تنظم بمشاريع خاصة.

---

[1] -عمار بوضياف، مرجع سابق،ص177

المبحث الرابع :طرق إدارة المرافق العامة

تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعاً لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وأهم هذه الطرق هي الاستغلال المباشر أو الإدارة المباشرة وأسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة وأسلوب الالتزام وأخيراً الإدارة أو الاستغلال المختلط .

المطلب الأول: الأساليب التقليدية

الفرع الأول : الإدارة المباشرة

يقصد بهذا الأسلوب أن تقوم الإدارة مباشرة بإدارة المرفق بنفسها سواء أكانت سلطة مركزية أم محلية مستخدمة في ذلك أموالها وموظفيها ووسائل القانون العام ولا يتمتع المرفق الذي يدار بهذه الطريقة بشخصية معنوية مستقلة .

ويترتب على ذلك أن يعتبر موظفي المرافق التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين وتعد أموال المرفق أموالاً عامة تتمتع بالحماية القانونية المقررة للمال العام .

وتتبع هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الإدارية القومية بصفة أساسية ويرجع ذلك إلى أهمية هذه المرافق واتصالها بسيادة الدولة كمرفق الأمن والدفاع والقضاء ، وفي الوقت الحاضر أصبحت الكثير من المرافق الإدارية تدار بهذه الطريقة وكذلك بعض المرافق الصناعية والتجارية متى وجدت الإدارة أن من المناسب عدم ترك إدارتها لأشخاص القانون الخاص .

ولا شك أن هذا الأسلوب يسمح للإدارة بالإدارة المباشرة لنشاط المرفق ويوفر المقدرة المالية والفنية والحماية القانونية واستخدام أساليب السلطة العامة مما لا يتوفر لدى الأفراد. لكن الإدارة المباشرة منتقدة من حيث أن الإدارة عندما تقوم بالإدارة المباشرة للمرفق تتقيد بالنظم واللوائح والإجراءات الحكومية التي تعيق هذه المرافق عن تحقيق أهدافها في أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة.

غير أننا نرى أن هذا الأسلوب لا يفيد أهمية بالنسبة للمرافق الإدارية القومية بالنظر لخطورتها وتعلقها بسيادة وأمن الدولة والتي لا يمكن أن تدار بأسلوب أخر، والمرافق الإدارية التي يعرف عن إدارتها الأفراد لانعدام أو قلة أرباحها .

الفرع الثاني : أسلوب المؤسسة أو الهيئة العامة

قد يلجأ المشرع إلى أسلوب أخر لإدارة المرافق العامة ، فيمنح إدارتها إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ويكون موظفيها موظفين عموميين وأموالها أموالاً عامة وأعمالها أعمالاً إدارية .

ويطلق على هذه الأشخاص الإدارية الهيئات العامة إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات عامة ويطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان الموضوع نشاط المرفق تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً .

كما تتميز الهيئات العامة عن المؤسسات العامة من حيث أن المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة لا تلحق في الغالب بالميزانية العامة للدولة وتوضع ميزانيتها على نمط المشاريع الاقتصادية والتجارية وتكون أموالها مملوكة للدولة ملكية خاصة ، في حين تعد أموال الهيئات العامة أموالاً عامة وتلحق ميزانيتها بميزانية الدولة .

كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة بأنها أكثر اتساعاً من رقابتها على المؤسسات العامة نظراً لطبيعة نشاط الهيئات العامة وتعلقه بتقديم الخدمات العامة.

المطلب الثالث :الأساليب غير التقليدية

الفرع الأول: التزام أو امتيازات المرافق العامة (عقد الامتياز)

.بمقتضى هذه الطريقة تتعاقد الإدارة مع فرد أو شركة لإدارة واستغلال مرفق من المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة بأمواله وعمالة وأدواته وعلى مسئوليته مقابل التصريح له بالحصول على الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق وفق ما يسمى بعقد التزام المرافق العامة أو عقد الامتياز .

وقد استقر القضاء والفقه على اعتبار عقد الالتزام عملاً قانونياً مركباً يشمل على نوعين من النصوص ، الأول منه يتعلق بتنظيم المرفق العام وبسيره وتملك الإدارة تعديل هذه النصوص وفقاً لحاجة المرفق أما النوع الثاني من النصوص فيسمى بالنصوص أو الشروط التعاقدية التي تحكمها قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين" ، ومنها ما يتعلق بتحديد مدة الالتزام و الالتزامات المالية بين المتعاقدين ولا تتعدى ذلك لتشمل أسلوب تقديم الخدمات للمنتفعين

وعلى أي حال فإن المرفق العام الذي يدار بهذا الأسلوب يتمتع بذات امتيازات المرافق العامة الأخرى كونه يهدف إلى تحقيق النفع العام ، فهو يخضع لنفس المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة وهي مبدأ إقرار سير المرافق بانتظام واطراد ومبدأ قابلية المرفق للتعديل ومبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرفق، كما يتمتع الملتزم بحق شغل الدومين العام أو طلب نزع الملكية للمنفعة العامة .

غير أن من يعمل في المرفق الذي يدار بهذا الأسلوب لا يعد موظفاً عاماً بل يخضع في علاقته بالملتزم لأحكام القانون الخاص، وتمارس الإدارة في مواجهة الملتزم سلطة الرقابة والإشراف على ممارسة عمله وفقاً لشروط العقد والقواعد الأساسية لسير المرافق العامة، على أن لا تصل سلطة الإدارة في الرقابة حداً يغير من طبيعة الالتزام ، وتعديل جوهرة أو أن تحل محل الملتزم في إدارة المرفق وإلا خرج عقد الالتزام عن مضمونه وتغير استغلال المرفق إلى الإدارة المباشرة .

غير أن الإدارة تملك إنهاء عقد الالتزام قبل مدته بقرار إداري ولو لم يصدر أي خطأ من الملتزم كما قد يصدر الاسترداد بموجب قانون حيث تلجأ الإدارة إلى المشرع لإصدار قانون باسترداد المرفق وإنهاء الالتزام وهو ما يحصل غالباً عند التأميم . وفي الحالتين للملتزم الحق في المطالبة بالتعويض .

وفي مقابل إدارة الملتزم للمرفق العام وتسييره يكون له الحق بالحصول على المقابل المالي المتمثل بالرسوم التي يتقاضاها نظير الخدمات التي يقدمها للمتنفعين كما يكون له الحق في طلب الإعفاء من الرسوم الجمركية ومنع الأفراد من مزاولة النشاط الذي يؤديه المرفق[1] .

إن الإدارة تسعى على الدوام من اجل تحسين المستوى الاقتصادي والاجتماعي للأفراد لذلك فإنها تسعى جاهدة إلى التسيير الحسن لمرافقها العمومية وقد تقوم بتسليم مهمة التسيير إلى الخواص وذلك من اجل تحقيق بعض النتائج الإيجابية التي يمكن إجمالها في النقاط التالية :

- يسلم التسيير إلى من له قدرة على تسييرها تسييرا حسنا .
- تساعد الجماعات المحلية على تقديم اكبر قدر من الخدمات .
- اهتمام الجماعات المحلية بالإدارة فقط .
- الحد من الدعاوى المرفوعة ضد الدولة .

أولا: مضمون عقد الامتياز

1- مفهوم عقد الامتياز:

1-1- تعريف عقد الامتياز:

إن عقد الامتياز هو عقد تكليف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز الملتزم على مسئوليته مقابل رسوم يدفعها المتبرعون لخدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع لهذا المرفق.

لذلك وفقا لشروط التي توضح له وذلك مقابل أداء خدمة عامة للجمهور مقابل السماح له باستغلال المشروع وحصوله على الأرباح .

1-2-تمييز عقد الامتياز عن ما يشابهه :

يختلف أسلوب امتياز المرافق العامة عن أسلوب الاستغلال المباشر أو بواسطة المؤسسات العامة في أن الإدارة تتولى بنفسها استغلال المرافق العامة (الامتياز) فإن الإدارة تتخلى عن إدارته إلى المتعاملين الخواص من أفراد المؤسسة، والمرفق العام عند الامتياز لا يقدم خدماته بالمجان بل لابد أن يؤدي المنتفعون عوضا مقابل ما يتحمله الملتزم من نفقات مخصصة لإنشاء إدارة المرافق .

2- طبيعة عقد الامتياز :

تظهر طبيعة عقد الامتياز من خلال انه يحتوي على نوعين من الشروط .

01/- شروط تعاقدية : وهي تخضع للقاعدة العامة أي أن العقد شريعة المتعاقدين

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

02/- شروط تنظيمية : وهي الشروط التي تنظمها الإدارة مانحة الامتياز التي تستطيع تعديلها في أي وقت وكلما دعت حاجة المرفق إلى ذلك ، وذلك لان امتياز المرافق العامة لا يعتبر تنازل من قبل الجهة الإدارية بل تبقى ضامنة له ومسؤولية عن إدارته تجاه الجمهور .

دفتر الشروط :

وهو يعتبر الركيزة والدعامة الأساسية التي ينطوي عقد الامتياز تحت لوائها ويعد هذا الدفتر من قبل الإدارة مانحة الامتياز ويجب على المتعاقد مع الإدارة أن يحترم الشروط الواردة فيها التي تكون في اغلب إلا حيان غير قابلة للمناقشة لأنه يصادق عليها مسبقا.

مضمون عقد الامتياز :

حسب نص المادة 132 من قانون البلدية فإن عقد الامتياز ينطوي أساسا حول مرفق المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة والقمامات المترلية وغيرها من الفضلات والأسواق المغطاة والأسواق والنقل العمومي والمقابر والمصالح الجنائزية والطرق البلدية والطرق والشبكات المختلفة ومساعدة الأشخاص المسنين ورعايتهم والنقل العمومي داخل الولاية وحفظ الصحة ومراقبة النوعية

ثانيا: إجراءات منح عقد الامتياز ومنازعاته

إن منح الامتياز يتم عن طريق الاختيار بين المتعاملين الخواص وهو في غالب الأحيان خاضع للسلطة الشخصية للإدارة ويتمم الاختيار وفق معايير الموضوعية يتم وفقها منح الامتياز للشخص الذي تتوفر فيه الشروط المطلوبة وتتم الإجراءات علنا وشفاهه تامة في جميع المراحل والمزايدات بعد ضمان المناقشات المشروعة ويتم منح الامتياز من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد التأكد من مطابقة الشروط لدفتر الشروط وبعد مصادقة الوالي هذا بالنسبة للمرافق التابعة للبلدية مدة الامتياز :

لم تحدد هذه المدة في كل من قانوني البلدية والولاية والراجح أن مدة الامتياز تتراوح بين 30و50 سنة حسب الأحوال وهي مدو مقبولة جدا

ثالثا: آثار الامتياز

إن عقد الامتياز ليس كالعقود الأخرى من حيث الآثار حيث تمتد إلى الغير وهم المنتفعون وبذلك يمكن القول أن آثار الامتياز تنصب حول .

1-آثاره بالنسب للإدارة مانحة الامتياز :

أن السلطة الإدارية مانحة الامتياز تمتاز بأمور ثلاث في مواجهة المتعاقد معها

1-1- حق الرقابة على إنشاء وإعداد المرفق العام وسيره إن الإدارة هي المشرفة على المرفق محل الامتياز وبذلك لا يمكنها التنازل عنه وبما أنها تسهر على الصالح العام فإنها تمتاز بحق مراقبة المرفق في أي وقت وفي أي يد كان وتستخدم كل الإجراءات المناسبة حتى القضائية منها إن لزم الأمر .

2-1- حق تعديل النصوص القانونية : وذلك تماشيا مع مقتضيات المرفق العام وحفاظا على الصالح العام إذ تستطيع أن تلغي أو تضيف أو تعدل أي بند كان واردا أو لم يكن في دفتر الشروط.

2-اثار عقد الامتياز بالنسبة للمتعاقد :

ويمكن حصرها في النقاط التالية

01/- قبض المقابل المتفق عليه من المتنفعين ويتم ذلك وفقا للكيفيات الواردة في دفتر الشروط كما أن الإدارة الحق في التدخل من اجل حماية حقوق المنتفعين من خلال تحديد الأسعار ومراقبة الملتزم باستمرار

02/- الحصول على المزايا التي تتمتع بها السلطة العامة وفقا لدفتر الشروط :

03/- التوازن المالي للمشروع : في حالة حدوث اضطرابات مالية في السوق فإن الإدارة لا تترك المتعامل معها يتحمل الخسائر وحده بل يتعين عليها أن تحافظ على التوازنات المالية للمشروع .

3- الثار الامتياز بين المنتفعين والإدارة :

تتمتع الإدارة مانحة الامتياز بهيمنة تامة على إعداد المرافق العامة وتشغيله وهي من اجل حماية حقوق المنتفعين من اجل تجسيد قاعدة المساواة بينهم .

4-آثار عقد الامتياز بين الملتزم والمنتفعين :

على الطرفين الالتزام بالشروط الموجودة في العقد أو الموجودة في وثائق الامتياز لصالح الطرفين وعلى الملتزم أن يحقق المساواة بين المنتفعين في الجر والخدمات

رابعا: نهاية عقد الامتياز

بنهاية المدة المحددة وقد يحدث طارئ يمنع استمراره مثل القوة القاهرة وقد يحدث أن تقوم الإدارة بإنهاء المدة قبل الأوان من جانب واحد نتيجة إخلال الملتزم بشروط عقد الامتياز أو لعدم الحاجة ألبه وفي هذه الحالة تسترد الإدارة المرفق العام عن طريق شرائه .

ونشير انه في غالب الأحيان يؤول المشروع بالمجان إلى الإدارة مانحة الامتياز في نهاية المدة المحددة للمشروع

منازعات عقد الامتياز :

لقد أشرنا في ما سبق إلى أن وثائق الامتياز تولد آثار مركبة فيما بين الإدارة وصاحب الامتياز والمنتفعين والمنازعات بين الأول والثاني من اختصاص الغرفة الإدارية لأنها تتعلق بعقد أدارى والمنازعات بين الثاني والثالث ى من اختصاص القضاء العادي . وبين الأول والثالث من اختصاص الغرفة الإدارية .

خامسا: تأجير المرفق العام

في الحالة السابقة يلتزم صاحب الامتياز بالتسيير وإنشاء المنشآت اللازمة لهذا التسيير وتحمله مصاريفها . وفي هذه الحالة ما سبق من مصاريف تتحملها الإدارة حيث يكلف احد الأفراد أو المؤسسات بتسيير المشروع المقام من طرف الجماعات المحلية ويستوجب احترام القواعد التالية :

- الإشهار
- الشفافية .
- أحكام دفتر الشروط .

والمدة لا تتجاوز 12 سنة

ومنه يمكن القول أن الدولة من اجل حماية حقوق الأفراد وتقديم الخدمات لهم على أحسن وجه توكل مهمة تسيير بعض المرافق إلى هيئات خاصة تدير هذه المرافق تحت رقابة وإشراف الإدارة ووفقا لشروط محددة مسبقا في دفتر الشروط .

الفرع الثاني : الاستغلال المختلط

يقوم هذا الأسلوب على أساس اشتراك الدولة أو أحد الأشخاص العامة مع الأفراد في إدارة مرفق عام . ويتخذ هذا الاشتراك صورة شركة مساهمة تكتتب الدولة في جانب من أسهمها على أن يساهم الأفراد في الاكتتاب بالجزء الأخر .

وتخضع هذه الشركة إلى أحكام القانون التجاري مع احتفاظ السلطة العامة بوصفها ممثلة للمصلحة العامة بالحق في تعيين بعض أعضاء مجلس الإدارة وأن يكون الرأي الأعلى لها في هذا المجلس ويأتي هذا من خلال الرقابة الفعالة التي تمارسها الدولة أو الشخص العام المشارك في هذه الشركة على أعمالها وحساباتها .

وتتم إدارة المرفق إدارة مختلطة من ممثلي الإدارة و توفر هذه الطريقة نوع من التعاون بين الأفراد والسلطة العامة في سبيل الوصول إلى إدارة ناضجة وربح معقول .

وقد انتشرت شركات الاقتصاد المختلط في كثير من الدول الأوربية كوسيلة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي لاسيما فرنسا في إدارة مرافق النقل والطاقة لما يحققه هذا الأسلوب في فائدة تتمثل في تخليص المرافق العامة من التعقيدات والإجراءات الإدارية التي تظهر في أسلوب الإدارة المباشرة، كما أنه يخفف العبء عن السلطة العامة ويتيح لها التفرغ لإدارة المرافق العامة القومية، ويساهم في توظيف رأس المال الخاص لما يخدم التنمية الاقتصادية[1] .

[1] – مازن ليلو راضي، مرجع سابق

الفصل الثاني عشر: مضمون الضبط الإداري

تقوم الإدارة العامة عن طريق السلطات الإدارية المختصة والهياكل والأجهزة الإدارية التابعة والخاضعة لهــا- بأعمالها وأنشطتها لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة ومن أنشطة الإدارة العامة هناك الضبط الإداري وهــو الأسلوب الذي تحقق بواسطته الإدارة العامة هدف الوظيفة الإدارية وغايتها المتمثلة في المحافظة علــى النظــام العــام بطريقة وقائية ومنتظمة ودائمة. **فما هو مضمون الضبط الإداري ؟.**

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري

المطلب الأول: التعريف بالضبط الإداري

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

الضبط الإداري هو كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة.[1]

وللضبط الإداري مدلولين عضوي ومادي: وينصرف المفهوم العضوي للضبط الإداري إلى الهيئات التي تتكفــل بعملية الضبط الإداري مثل رئيس الجمهورية والوالي ورئيس البلدية.

أما المفهوم المادي فينصرف إلى النشاط الذي تمارسه هذه الجهات وغيرها في ضبط أمور الــبلاد مــن الناحيــة الإدارية كالحفاظ على النظام العام والصحة العامة.[2]

ومننه نرى أن الضبط الإداري يتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن غيره أهمها[3]:

أ- الصفة الانفرادية: إن الضبط الإداري في جميع الحالات إجراء تباشره السلطة الإدارية المنفردة وتســتهدف مــن خلاله المحافظة على النظام العام فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد أو الأفراد دورا حتى تنتج أعمــال الضــبط آثارهــا القانونية، وتبعا لذلك فإن موقف الفرد حيال أعمال الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجــراءات الــتي فرضتها الإدارة، وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية بينما يختلف الأمر إن كنا بصدد مرفق عام فإن إرادة الفرد قد تبرز بشكل جلي كما لو تم الاتفاق على إدارة المرفق بطريقة الامتياز فيتولى الملتــزم ضــمان النشاط وتوفير الخدمة للجمهور بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته المباشرة.

ب- الصفة الوقائية: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد، فعندما تبــادر الإدارة إلى سحب رخصة الصيد أو رخصة السياقة من أحد الأفراد فلأنها قدرت هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة، والإدارة حينما تغلق محلا أو تعاين بئرا معينا أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هــذا وقايــة الأفراد من كل خطر يداهمهم أيا كان مصدره.

---

[1] – عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني "النشاط الإداري"**،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2007،ص10

[2] – شريف مصطفى،**ملخص محاضرات في القانون الإداري**، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2005-2006 ص:97

[3] – عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار ريحانة الجزائر، ص:200

ج- الصفة التقديرية: ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر تعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام.

د- إن الضبط الإداري خطير على الحريات العامة.[1]

الفرع الثاني: تمييز الضبط الإداري عن غيرها من المصطلحات

أولا: الضبط الإداري والضبط التشريعي

يقصد بالضبط التشريعي مجموع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتي يكون موضوعها الحد من نطاق مباشرة بعض الحريات الفردية فمصدر المنع أو القيد أو الضبط هو السلطة التشريعية.

ومن هنا وعند مقابلة تعريف الضبط الإداري بالضبط التشريعي يتبين لنا أن الهدف في النوعين واحد هو المحافظة على النظام العام، والاختلاف بينهما يكمن في أن الضبط الإداري تباشره وشرف عليه سلطة إدارية، والضبط التشريعي مصدره السلطة التشريعية.

وقد يحدث التداخل بينهما عندما تبادر السلطة التشريعية إلى سن تشريعات ضبطية وتتولى السلطة التنفيذية ممثلة بتنفيذ التشريعات وفرض قيود على حريات الأفراد بالكيفية المحددة في التشريع.[2]

ثانيا: التفرقة بين فكرة الضبط الإداري وفكرة المرفق العام

تتشابه وتتكامل فكرة الضبط الإداري وفكرة المرفق العام بإعتبارهما صورتان وأسلوبان للعمل والنشاط الإداري الذي يستهدف إلى تحقيق المصلحة العامة .

والفكرة الراجحة كمعيار للتمييز والتفرقة بين فكرة الضبط الإداري وفكرة المرفق العام، هي الفكرة التي صاغها الأستاذ **جورج فيدل،** وتتلخص في ضرورة الجمع بين عدة حقائق وعناصر هي أسلوب النشاط أو العمل ومجال ونطاق النشاط، وهدف النشاط، لتمييز الضبط الإداري عن المرفق العام، وتطبيقا لهذه الفكرة يكون العمل عمل ضبط إداري إذا اتخذ النشاط الإداري أسلوب الأمر والنهي الملزم وبإرادة السلطة الإدارية المنفردة، واستهدف هذا النشاط تحقيق هدف المحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام، وكان نطاق ومجال النشاط هو ممارسة الحقوق والحريات الفردية عن طريق فرض القيود والحدود على حقوق وحريات الأفراد بالقدر اللازم للمحافظة على النظام العام. بينما يكون العمل عمل مرفق عام إذا اتخذ النشاط أسلوب إنتاج وإنجاز وعرض وتقديم السلع والخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة في المجتمع والدولة، وانحصر مجال نشاط وعمل المرافق العامة في ميدان إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية الآنية والمستقبلية.

---

[1] - شريف مصطفى،مرجع سابق، ص:97

[2] - عمار بوضياف، مرجع سابق ،ص:198

ثالثا: التفرقة بين فكرة الضبط الإداري والضبط القضائي

1- محاولة المشرع أو المعيار التشريعي للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي[1]:

حيث تدخل المشرع لتحديد سلطات ورجال الضبط القضائي على سبيل الحصر كما حاول المشرع تحديد هدف وأعمال رجال وسلطات الضبط القضائي وهو ما يفعله المشرع الجنائي في قانون الإجراءات الجزائية حيث حصرهم المشرع في – ضباط الدرك الوطني وضباط الشرطة وضباط الصف، كما حاول المشرع الجزائري أن يحدد بعض سلطات الضبط الإداري في كل من قانون الولاية وقانون البلدية.

2- المعيار الفقهي للتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي[2]:

أ- المعيار العضوي الشكلي في عملية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

وهنا يركز هذا المعيار على صفة العضو المصدر الذي مارس النشاط الضبطي، وطبيعة ونوعية الإجراءات والشكليات التي صدر في نطاقها، فطبقا لذلك يكون النشاط ضبطيا إداريا إذا ما صدر من جهة إدارية مختصة بالضبط الإداري بينما يكون النشاط ضبطيا قضائيا إذا ما صدر من جهات مختصة بالضبط القضائي.

ب- المعيار المادي الموضوعي في عملية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

فنشاط الضبط الإداري نشاط وقائي وسابق ومانع لوقوع حوادث الإخلال بالنظام العام وستهدف دوما تحقيق هدف المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة بطريقة وقائية، بينما أن نشاط وأعمال الضبط القضائي هو نشاط جزائي علاجي ولاحق، ويستهدف الضبط القضائي إلى الكشف عن الجريمة وأسباها وظروفها وإلقاء القبض على مرتكبيها.

3- المعيار القضائي للتفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي:

يتلخص موقف القضاء هذا في أنه ينظر ويفحص موضوع ونشاط الضبط كل مرة وحالة على حدة ويحلل طبيعة ومضمون النشاط، فإذا كان النشاط أو العمل يستهدف مساعدة جهات العدالة والقضاء في الكشف عن الجريمة الواقعة والبحث عن ملابساتها وتتبع مرتكبيها وإلقاء القبض عليهم لمحاكمتهم ولتوقيع العقوبات الجنائية عليهم فإن هذا النشاط يكون ضبطا قضائيا. أما إذا كان العمل أو النشاط قد اتخذ في نطاق الوظيفة الإدارية و لم يكن له علاقة بمساعدة القضاء والعدالة فإن العمل أو النشاط يكون ضبطا إداريا إذا ما استهدف إضافة إلى ذلك هدف المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية.[3]

ورغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي، إلا أن التقارب بينهما قد يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى أن جهات معينة تمارس وظيفتين سلطة للضبطية الإدارية وأخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فصفته كرئيس للمجلس الشعبي البلدي (الصفة الإدارية) تفرض عليه اتخاذ كل إجراء وقائي يمس جانب الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، كأن يغلق طريقا أو أن يمنع

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 18
[2] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 20
[3] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 22

ممارسة التجارة في بعض الشوارع أو أن يمنع سير الحيوانات في المناطق العمرانية وغيرها وصفة الضبطية القضائية تفرض عليه أن يتحرك وأن يتخذ كل الإجراءات القانونية عند وقوع الفعل أو حدوث الجريمة، وعون الشرطة مثلا يقوم كأصل عام بتنظيم حركة المرور وله أن يوقف الأفراد والسيارات ولكن إذا لاحظ جريمة معينة بأن رأى سائقا في حالة سكر أو أن بحوزته بضاعة ممنوعة تعين عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة.[1]

الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري

إذا كان الضبط الإداري يتمثل في مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد، فإن هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها فقد تخص مكانا أو أشخاصا أو موضوعا دون غير، لذلك قسم الفقه الضبط إلى نوعين ضبط عام وآخر خاص.

أولا: الضبط العام: ويقصد به النظام القانوني العام للضبط الإداري أي مجموع السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة.[2]

ثانيا: الضبط الخاص: ويقصد به السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط وحريات الأفراد في مجال محدد وعين، فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطه بذاته.

ومثال النوع الأول ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأن نفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحضر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها وغير ذلك من الإجراءات.

ومثال النوع الثاني أن تفرض الإدارة قيودا لتنظيم حركة المرور كأن تغلق شارعا معينا أو أن تفرض إجراءات معينة للممارسة الأفراد حق الاجتماع أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا وهكذا فكل حرية عامة تمس في ممارستها حريات الآخرين أو حقوقهم يجوز للإدارة تقييدها بالطرق التي حددها القانون.

فليس من حق الفرد تحت عنوان الحريات العامة أن يبادر إلى مباشرة عمل الصيد بصفة مطلقة فمن حق السلطة العامة أن تفرض عليه قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد أو أنواع الحيوانات المرخص باصطيادها أو المكان المخصص للممارسة هذا العامل.[3]

أما هيئات وسلطات الضبط الإداري الخاص فهي تلك الهيئات والسلطات الإدارية الضبطية الإدارية الخاصة والتي تتخصص في حفظ النظام العام بطريقة وقائية في عنصر فقط أو موضوع محدد على سبيل الحصر من عناصر ومقومات وموضوعات العناصر العام مثل[4]:

- هيئات وسلطات ضبط الغابات؛
- هيئات وسلطات ضبط السكك الحديدية؛
- هيئات وسلطات ضبط الآداب العامة؛

[1] – عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 199

[2] – – عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 201

[3] – عمار بوضياف، مرجع سابق، ص: 201

[4] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 26

- هيئات وسلطات المؤسسات والمرافق العامة الاقتصادية ..

المطلب الثاني: أهداف الضبط الإداري

يهدف الضبط الإداري إلى تحقيق حماية المجتمع من المساس بالنظام العام ويقوم نظام العام على أربعة عناصر وهي[1]:

أولا: الأمن العام: والمقصود به هو العمل على استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء والتجمعات السكنية المختلفة بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر أو اعتداء قد يكونون عرضة له سواء بفعل الإنسان مثل الاعتداءات المسلحة لعصابات الإجرام المختلفة، أو عدم احترام قواعد المرور، أو بفعل الطبيعة كالزلازل والفضيانات وغيرها، ومن أهم مظاهر الحفاظ على الأمن العام، منع التجمعات والمظاهرات ومنع وقوع الجرائم وتوقيف الأشخاص الذين يشكلون خطر على الأمن وتنظيم المرور وإزالة العوائق من الطريق العام إلخ...

ثانيا: الصحة العامة: ويراد بها اتخاذ السلطة العمومية الإجراءات اللازمة لوقاية المجتمع من أخطر الأمراض المعدية والأوبئة الفاتكة أيا كان مصدرها حيواني أو إنساني أو طبيعي، ويتضمن ذلك تنقية المياه الشروب من الجراثيم ومراقبة مدى سلامة أنابيب نقل المياه وتنظيم المجاري العامة لصرف المياه بعيدا عن التجمعات السكنية، كما يتضمن هذا العنصر مراقبة مخازن المواد الاستهلاكية والمطاعم والمقاهي والأكشاك العمومية ومنع تنقل الحيوانات المريضة وقتل الكلاب المكلوبة ...إلخ .

ثالثا: السكينة العام: ويقصد بها الهدوء العام ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد المقبول من الضجيج في المجتمع إذ من حق الأفراد التمتع ببعض الهدوء في الطريق العام والأماكن العمومية وألا يكونوا عرضة للضجيج والضوضاء والقلق، بحيث تتدخل السلطات العمومية للقضاء على مصادر هذا الإزعاج خصوصا في الليل، سواء باستخدام مكبرات الأصوات أو بالشجار أو برفع أصوات المحركات وغيرها.

رابعا: الآداب العامة: يقصد بها المحافظة على الأخلاق العامة والآداب والعادات والتقاليد المتعارف عليها في بلد معين، ومنع التعدي على الشرف والإخلال بالحياء والمس بشعور المواطنين.

وحسب الأستاذ أحمد محيو فإنه يقول أن فكرة النظام العام بنظر إلى الكثير من الفقهاء قد طرأ عليها تغيير كبير تمثل في عدم الاكتفاء بالعناصر المذكورة وإدخال مفهوم آخر أشمل وأوسع للنظام العام يتضمن مسائل اقتصادية واجتماعية، وأن كان هذا المفهوم يتحكم فيه طبيعة النظام السائد داخل الدولة (الليبرالي، الاشتراكي).[2]

وتحت هذا المفهوم الجديد تستطيع الإدارة أن تفرض بعض القيود لتنظيم النشاط الصناعي أو التجاري، كما أنه بإمكانها أن تفرض على الأفراد ترتيبات تقتضيها المصلحة العامة ومثال ذلك أن يفرض رئيس المجلس الشعبي البلدي

[1] - شريف مصطفى، مرجع سابق، ص: 98

[2] - أحمد محيو، مرجع سابق، ص400

على التجار المتجولين عدم ممارسة التجارة على الأرصفة أو أن يمنع إقامة محلات تجارية أو مقاهي بجانب تجمعات سكنية معينة، وعموما يخول له اتخاذ كل إجراء من شأنه المحافظة على الطابع الجمالي للبلدية.[1]

[1] - عمار بوضياف،مرجع سابق، ص:203

المبحث الثاني: هيئات الضبط الإداري

المطلب الأول: هيئات الضبط الإداري المركزية (على المستوى الوطني)

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

تتمثل هيئات وسلطات الضبط الإداري المركزية أو الوطنية في النظام الدستوري والإداري الجزائري في رئيس الجمهورية باعتباره قائد ورئيس السلطة والوظيفة التنفيذية في الجزائر.

ويملك رئيس الجمهورية بموجب مسؤوليته في المحافظة على النظام على المستوى الوطني ويملك سلطة إصدار مراسيم ولوائح (قرارات عامة) الضبط الإداري. واتخاذ جملة من الإجراءات كإعلان حالة الطوارئ والحصار.[1]

الفرع الثاني: رئيس الحكومة (الوزير الأول)

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات رئيس الحكومة (الوزير الأول) في مجال الضبط، ذلك أن إقرار حالة الطوارئ والحصار والحالات الاستثنائية هي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسه بنفسه ولا ينقله إلى غيره عن طريق التفويض.

غير أن الوزير الأول كما سبقت الإشارة يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع محددة أو أماكن محددة، ثم إن رئيس الحكومة قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة، وتخول هذه الصلاحية له ممارسة مهام الضبط بموجب مراسيم تنفيذية أو تعليمات يصدرها ويلزم بتنفيذها للأجهزة المختصة.[2]

الفرع الثالث: الوزراء

الأصل أنه ليس للوزراء حق ممارسة مهام الضبط الإداري العام، لأنها صلاحية معقودة لرئيس الجمهوري و رئيس الحكومة، غير أن القانون قد يجيز لبعض الوزراء ممارسة بعض أنواع الضبط بحكم مركزهم وطبيعة القطاع الذي يشرفون عليه وهذا ما يمكن تسميته بالضبط الخاص، فوزير الداخلية مثلا هو أكثر الوزراء احتكاكا وممارسة لإجراءات الضبط على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية وهو ما دلت عليه النصوص الكثيرة المنظمة لصلاحيات وزير الداخلية منها أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-01 وتحديدا نص المادة الثامنة منه حيث جاء فيها:

"يمارس وزير الداخلية الصلاحيات التالية:

- المحافظة على النظام العام والأمن العموميين؛
- المحافظة على الحريات العامة؛
- حالة الأشخاص والأملاك وحريات تنقلهم؛
- حركة الجمعيات باختلاف أنواعها؛

---

[1] - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص : 22

[2] - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص:204

- الانتخابات؛
- التظاهرات والاجتماعات العامة...".

وفصلت مواد أخرى من ذات المرسوم بعض الصلاحيات فأناطت بوزير الداخلية السهر على احترام القانون وحماية الأشخاص والممتلكات وحماية المؤسسات ومراقبة المرور عبر الحدود وغيرها.

وتبعا لذلك يجوز لوزير الداخلية أن يصدر تعليماتها للمدير العام للأمن للولاة وغيرهم تمس جانبا من الجوانب الضبطية بغرض السهر على تنفيذها كل فيما يتعلق باختصاصه.

وليس وزير الداخلية فقط هو من يباشر إجراءات الضبط بل وزراء آخرون كوزير الثقافة مثلا عندما يصدر قرارات لحماية الآثار والمتاحف ويترتب على تطبيقها حريات الأفراد في مجال معين.

ويباشر وزير الفلاحة أيضا إجراءات الضبط عندما يصدر قرارات تتضمن منع صيد نوع من الحيوانات أو تنظيم مواقيت الصيد ومكانه أيضا كما يباشر وزير النقل إجراءات الضبط عندما يصدر قراراته بتنظيم حركة تنقل الشاحنات ليلا. ويباشر وزير التجارة بعض إجراءات الضبطية عندما يحظر بموجب قرار منه ممارسة التجارة على الأرصفة وفي الشوارع العامة. وكذلك الحال بالنسبة لوزير البناء إذ بإمكانه أن يصدر من القرارات ما ينظم أشغال البناء والعمران.

والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن المفهوم الجديد لفكرة النظام العام وشموليته وإطلاقه نجم عنه التوسع في هيئات الضبط فيتولى كل وزير ممارسة إجراءات الضبط على مستوى قطاعه بما يحقق المقصد العام وهو المحافظة على النظام العام [1]

المطلب الثاني: هيئات وسلطات الضبط الإداري اللامركزية المحلية (على المستوى المحلي)

تتجسد هيئات وسلطات الضبط الإداري اللامركزية المحلية في كل من الولاة ورؤساء المجالس البلدية، فكل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية المحافظة على النظام العام على مستوى الحدود الإدارية لكل من الولاية والبلدية، ويملك كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي امتيازات ومظاهر السلطة العامة للتصرف والعمل من أجل المحافظة على النظام العام بكافة عناصره المادية والمعنوية والقانونية.[2]

الفرع الأول: الوالـــــي

حيث تنص مواد ونصوص القوانين النافذة على مسؤولية الوالي عن عملية المحافظة على النظام العام في الولاية وحيازته وامتلاكه لمظاهر السلطة والسيادة اللازمة للاضطلاع بمسؤولية المحافظة على النظام العام في الولاية: حيث تنص المادة 152 من قانون الولاية على أن ((يتولى الوالي العمل على احترام القوانين وأنظمة الشرطة الإدارية وهو مسؤول عن ضبط النظام العمومي)).[3]

[1] – عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص204-205
[2] – المواد من 152 إلى 156 من قانون الولاية الجزائري، والمواد من 234 إلى 243 من قانون الولاية الجزائري
[3] – أحمد محيو ،**محاضرات في المؤسسات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية**، الجزائر،2006،ص:410، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص24

كما تنص المادة 153 من قانون الولاية ((ويتخذ الوالي التدابير الخاصة التنظيمية أو الفردية التي يراها ضرورية، للممارسة المشار إليها في المادة السابقة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. إن القرارات التي تتضمن نظاما دائما تحال فورا إلى وزير الداخلية الذي يمكن أن يلغيها أو يعدلها ضمن مهلة 30 يوما التي تلي إحالتها...)). كما توضع تحت تصرف الوالي من أجل القيام بمسؤولية المحافظة على النظام العام في الولاية كافة قوات الأمن الدرك الوطني المتواجدة في حدود الولاية، ويتعين على هذه القوات والمصالح الأمنية أن تطلع الوالي باستمرار وانتظام عن حالة وأخبار الأمن والنظام العام بالولاية. (المادة 154 و155).

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

أما رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بتأمين ((حسن النظام، والأمن، والنظافة العامة)) -المادة 237 من قانون البلدية- وهو بذلك يتمتع باختصاص عام في هذا المجال.[1]

ومنه حسب المادة 237 ينص على : ((إن رئيس المجلس الشعبي البلدي، مكلف على وجه الخصوص لتحقيق حسن النظام والأمن والصحة العمومية بما يلي[2]:

- المحافظة على الآداب العامة وسلامة الأشخاص والأموال ؛
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص؛
- قمع التعديات على الراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها؛
- السهر على نظافة الأبنية وتأمين سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية؛
- اتخاذ الإحتياطات والاحترازات الضرورية لمكافحة الأمراض الناجمة عن الأوبئة أو الأمراض المعدية.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت رقابة هذا المجلس وإشراف السلطة العليا بممارسة سلطات الشرطة التي يخولها له القانون ولهذا الغرض يتصرف في الشرطة البلدية وبمعونة شرطة الدولة إن لزم ذلك.

[1] - أحمد محيو، مرجع سابق، ص:407

[2] - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص24-25

المبحث الثالث: وسائل الضبط الإداري

إذا كان الضبط يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة الهدف منها تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع فإن فرض هذه القيود يحتاج إلى وسائل مادية وبشرية وقانونية.

المطلب الأول: الوسائل المادية والبشرية

ويقصد بالوسائل المادية بها الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة بغرض ممارسة مهام الضبط كالسيارات والشاحنات وعلى العموم كل آلة أو عتاد تمكن الإدارة من ممارسة مهامه.

أما الوسيلة البشرية فتتمثل في أعوان الضبط الإداري المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية[1]

المطلب الثاني: الوسائل القانونية

لا تتم ممارسة إجراءات الضبط من جانب الإدارة إلا وفقا لما حدده القانون وبالكيفية التي رسمها وبالضمانات التي كفلها، فرئيس الجمهورية عندما يمارس بعض الإجراءات الضبطية إنما يستند في ممارسة لهذه الصلاحية على الدستور، وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الحكومة، أما الوزراء فهم يسندون إلى النصوص التنظيمية التي تكفل لهم ممارسة بعض الإجراءات واتخاذ قرارات معينة، ويباشر الوالي إجراءات الضبط من منطلق قانون الولاية، ويباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي ذات الإجراء من منطلق نصوص قانون البلدية ، ومهما تعددت هيئات الضبط إلا أن الوسائل القانونية يمكن حصرها فيما يلي[2]:

أولا: إصدار القرارات أو لوائح الضبط

1- **الحظر أو المنع**: وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة تم اتخاذها من جانب الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام، وعندما تفرض الإدارة على الأفراد نشاط معين فلا تمنع لمجرد المنع، وإنما لتحقيق مقصد عام يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، فمنع المرور على جسر آئل للسقوط ومنع التجول ليلا في ظروف غير عادية إنما الهدف منه حماية الأرواح.

2- **الترخيص**: قد تشترط الإدارة وطبقا لنصوص القانون أو التنظيم على الأفراد ترخيصا معينا إنما هو أرادوا ممارسة حرية معينة أو القيام بعمل معين كما لو أراد الأفراد ممارسة حق التجمع أو إقامة مسيرة فمن حق الإدارة أن ترفض عليهم الحصول على رخصة قبل القيام بالنشاط وإلا كان عملهم مشوبا بعيب المشروعية، كما تستطيع الإدارة أن تفرض على حامل السلاح استصدار رخصة لذلك أو أن تفرض على من أراد الدخول لمنطقة معينة الحصول على إذن من جهة محددة وعادة ما يكون ذلك في الحالات الاستثنائية.

---

[1] - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص206-207

[2] - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص207-208

ثانيا: استخدام القوة

الأصل هو امتثال الأفراد لقرارات الإدارة وخضوعهم إليها، غير أنه وفي حالات معينة يجوز استعمال القوة لمنع نشاط معين لم يخضع منظموه للقوانين والتنظيمات كما لو أراد الأفراد إقامة مسيرة معينة و لم يقدموا طلبا للإدارة بذلك أو أنهم قدموه ورفض من جانبها لسبب أو لآخر وتعتمد الإدارة في اللجوء للقوة على إمكانياتها المادية والبشرية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام.

المبحث الرابع: حدود سلطات الضبط الإداري

القاعدة العامة أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير أنه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع، ولما كان الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد أو القيود وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها.

المطلب الأول :حدود سلطة الضبط الإداري في الحالات العادية

الفرع الأول: مبدأ الشرعية كقيد وضابط لسلطات الضبط الإداري

تطبيقا لمبدأ الشرعية ومقتضياته فإن أعمال وإجراءات سلطات وهيئات الضبط الإداري تخضع وتتقيد بأحكام مبدأ الشرعية، فكل تصرفات وأعمال وإجراءات الضبط الإداري يجب أن تكون في نطاق النظام القانوني السائد في الدولة، وطبقا لأحكامه، فعلى السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري أن تحترم قواعد ومبادئ الشرعية الشكلية والموضوعية في كل ما تصدره من أعمال وإجراءات ضبطية إدارية وإلا وقعت أعمالها باطلة. وتقييد أعمال وإجراءات الضبط الإداري بمبدأ الشرعية يحمي سلطات وهيئات الضبط الإداري نفسها من الانحراف والتسرع، ويحمي حقوق وحريات الأفراد من كل مظاهر الانحراف واستبداد والتعسف في استعمال امتيازات وسلطات الضبط الإداري.[1]

الفرع الثاني : النظام العام كقيد وضابط لسلطات الضبط الإداري

إن كل أعمال وإجراءات وسلطات الضبط الإداري يجب أن تستهدف تحقيق إقامة النظام العام والمحافظة عليه فقط طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، فالهدف الوحيد لأعمال وسلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام وكل عمل أو إجراء تقوم به هيئات ورجال الضبط الإداري ولا يستهدف تحقيق النظام العام والمحافظة عليه بالمفهوم الإداري لفكرة النظام العام يعتبر غير مشروع ومشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، حتى ولو حقق هذا العمل أو الإجراء تحقيق مصلحة عامة اجتماعية أو سياسية أو مالية للدولة.[2]

ففكرة النظام العام تقوم كضابط وقيد على سلطات الضبط الإداري وتبعا لهذه الحقيقة فإنه يشترط في أعمال وإجراءات الضبط الإداري الشروط التالية:

- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري ضرورية للمحافظة على النظام العام.
- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري فعالة للمحافظة على النظام العام.
- يجب أن تكون أعمال وإجراءات الضبط الإداري معقولة للمحافظة على النظام العام.

الفرع الثالث : خضوع أعمال وإجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء

تتخذ رقابة القضاء على أعمال وإجراءات الضبط الإداري عدة صور

---

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص42

[2] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص42-43

أولا: رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري

وهي سلطة قضائية تملكها وتمارسها محاكم القضاء الإداري لإلغاء قرارات ضبطية الإدارية غير المشروعة بناء على طلبات ذوي الشأن والمصلحة في ذلك وتنتهي رقابة الإلغاء القضائي بصدور حكم قاضي يقضي بإلغاء قرار إداري غير مشروع أي مشوب بعيوب عدم شرعية القرارات الإدارية المعروفة وهي انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة .

ونظرا لجدية وفاعلية رقابة الإلغاء القضائي في القضاء على القرارات الإدارية وإنهاء آثارها القانونية من الوجود فإن رقابة الإلغاء القضائي تمثل ضمانة أكيدة وفعالة في حماية حقوق وحريات الأفراد من استبداد أو ظلم أو تعسف السلطات والهيئات الضبطية الإدارية.

ويستعمل ويطبق القضاء الإداري باستمرار وبنجاح رقابة الإلغاء على أعمال وإجراءات الضبط الإداري في نطاق سياسة قضائية واعية وحكيمة ومرنة تستهدف دائما تحقيق عملية التوفيق والتوازن والتكامل بين حتميات ومقتضيات المحافظة على النظام العام، ومتطلبات حماية حقوق وحريات الأفراد.

ثانيا: رقابة التعويض والمسؤولية

تمارس جهات ومحاكم القضاء والمختصة رقابة التعويض والمسؤولية عن أعمال وإجراءات الضبط الإداري الضارة بمناسبة تحريك ورفع دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية من طرف ذوي المصلحة والصفة القانونية من الأفراد للمطالبة بالتعويض من الأضرار والخسائر التي أصابتهم بفعل الأعمال والإجراءات الضبطية الإدارية الضارة.

وتنعقد مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ كما تنعقد هذه المسؤولية على أساس نظرية المخاطر، وقد تطورت مسؤولية الضبط الإداري من مرحلة عدم مسؤولية الدولة والضبط الإداري على أساس الخطأ الجسيم فقط، أخيرا إلى مرحلة مسؤولية الدولة والضبط الإداري على أساس الخطأ وبدون خطأ ((على أساس نظرية المخاطر)).[1]

ثالثا: رقابة فحص الشرعية وأثرها في تقييد سلطات الضبط الإداري

تترك رقابة تقدير وفحص مدى شرعية القرارات الإدارية الصادرة من سلطات الضبط الإداري، وذلك عند الدفع بعدم شرعية هذه القرارات عند سير الدعوى القضائية، فتتوقف الدعوى القضائية المتصلة بالقرار الإداري المطعون فيه بالدفع بعدم الشرعية، وتحال مسألة فحص وتقدير مدى شرعية هذا القرار إلى جهات القضاء الإداري المختص بالنظر والفحص ((الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في النظام القضائي الجزائري وفقا لنص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري)) ثم تستأنف الدعوى الأصلية في السير على ضوء نتائج حكم الجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل في مدى شرعية وسلامة القرارات الإدارية الضبطية لا تؤدي إلى النتيجة القانونية التي تحققها دعوى الإلغاء وهي إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وإعدام آثارها القانونية من الوجود وإنما تتوقف آثار وفاعلية الرقابة عند مرحلة ونقطة البحث والتأكد من مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بالدفع بعدم الشرعية فقط.

[1] - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص50

وبالرغم من ضعف جزاء هذه الرقابة إلا أن أعمال هذه الرقابة له نتائج وفاعلية غير مباشرة في تقييد ومراقبة أعمال الضبط الإداري، ذلك أن عملية الدفع بعدم شرعية قرارات الضبط الإداري يؤدي إلى تدخل سلطات القضاء في ملابسات وأركان وملائمات عملية اتخاذ القرارات الإدارية من طرف سلطات الضبط الإداري في نطاق سلطة القضاء في البحث عن مدى شرعية أو عدم شرعية قرارات الضبط الإداري.

كما أن حكم جهة القضاء المختص بعدم شرعية قرارات الضبط الإداري قد يؤدي إلى تحريك كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض والمسؤولية وقد يؤدي إلى إعلان انعدام هذه القرارات الإدارية الضبطية، ويؤدي كل ذلك إلى ترتيب نتائج قانونية خطيرة ضد أعمال سلطات الضبط الإداري.

ومن ثم كان لرقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري بالقدر اللازم لحماية حقوق وحريات الأفراد[1]

رابعا: رقابة القضاء الجنائي على أعمال الضبط الإداري

قد يتدخل القضاء الجنائي لمراقبة أعمال الضبط الإداري إذا ما ترتب عن عملية الاعتداء على الحقوق والحريات الفردية جرائم يعاقب عليها قانون العقوبات وتعد رقابة القضاء الجنائي على أعمال الضبط الإداري من أخطر أنواع الرقابة على رجال الضبط الإداري أثناء ممارسة مهامهم ووظائفهم بهدف المحافظة على النظام العام.

هذه القيود والضوابط التي ترد على أعمال سلطات الضبط الإداري بهدف تقييدها وضبطها لتحقيق عملية التوفيق والتكامل بين ممارسة الحريات والحقوق وأعمال المحافظة على النظام العام في الدولة.[2]

المطلب الثاني :حدود سلطة الضبط الإداري في الحالات الاستثنائية

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية مثل الحرب والكوارث الطبيعية وغيرها مما يفرض الاعتراف لجهة الإدارة بسلطات أوسع للتحكم في الوسع الاستثنائي غير أن الإشكالية التي أثيرت بهذا الصدد هل ينبغي تقييد السلطة التنفيذية بقانون خاص يحكم نشاطها في الحالات الاستثنائية أم أنه ينبغي أن تترك لها فرصة تقديم الطلب للبرلمان كل ما واجهتها ظروف استثنائية؟.

فالطريقة الأولى تقتضي وضع ضوابط وأحكام تقيد السلطة التنفيذية في الحالات الاستثنائية كحالة الطوارئ والحصار وغيرها، إلا أن البعض انتقد هذا الأسلوب بحجة أن يفتح الباب واسعا أما السلطة التنفيذية لإقرار الحالة الاستثنائية وتطبيق النصوص الخاصة.

وتقتضي الطريقة الثانية أن تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان لاستصدار قانون خاص يحكم عملها ونشاطها في الظروف الاستثنائية وقد عاب البعض أيضا على هذه الطريقة كون الظروف الاستثنائية قد تحل بصورة مفاجئة مما قد يعيق نشاط السلطة التنفيذية ويغل يدها عن مواجهة الوضع، كما اننا نرى أن عرض الأمر على البرلمان من شأنه أن يبعث بطئا في العملية التشريعية مما يجعل السلطة التنفيذية في دائرة الترقب إلى غاية صدور النص ثم تتحرك لمواجهة الوضع.[3]

[1] – عمار عوابدي، مرجع سابق، ص51

[2] – عمار عوابدي، مرجع سابق،ص:52

[3] – عمار بوضياف، مرجع سابق، ص209

ومن خلال ما سبق ذكره نرى أن الضبط الإداري يتعلق بممارسة الحريات العامة ويمس بحقوق المواطنين ومن هذه الناحية نجد أن الضبط الإداري يتسع ويضيق حسب الظروف التي يمر بها: ففي الظروف العادية تنحسر قواعد الضبط الإداري في ظروف السلم ويتشدد القاضي في رقابته لها، وذلك لما لهذه القواعد الضبطية من مساس بحريات الأفراد (مثل منع مواطنين من ممارسة حقهم في التجمع أو تكوين جمعيات وحتى التظاهر ما دام ذلك سيتم في الإطار المحدد قانونا). أما في الظروف غير العادية كظروف الحرب فتتوسع قواعد الضبط الإداري على حساب الحريات العامة وتضيق هذه الأخيرة إلى أبعد الحدود حيث تعلن حالة الطوارئ وتعطي للإدارة كل الوسائل التي تمكنها من تسيير المجتمع، وينحصر بالتالي دور القاضي كثيرا في مراقبة القواعد الضبطية ونشاطات الإدارة.

قائمة المراجع المعتمدة

المحاضرات:

حميد بن علية، **محاضرات في القانون الإداري**، السنة الثانية حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2009/2008

- رواب جمال، **دروس في القانون الإداري**، بالمدرسة الوطنية للضرائب، القليعة ، الجزائر
- شريف مصطفى، **ملخص محاضرات القانون الإداري**، السنة الثانية ليسانس حقوق "المجموعة ب"، كلية الحقوق، بن عكنون –الجزائر، 2005-2006

الكتب:

- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006.
- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار ريحانة الجزائر
- عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الأول "النظام الإداري"**،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2007
- عمار عوابدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني "النشاط الإداري"**،ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2007
- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**،دار ريحانة ،الجزائر،ص187
- فضيل شبلي/ حمزة عبد الكريم، قانون الصفقات العمومية (النصوص التنظيمية)، قصر الكتاب، 2005
- قدوج حمامة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة الثانية، 2006
- مازن ليلو راضي، **الوجيز في القانون الإداري**، أستاذ القانون العام المشارك، أستاذ القانون العام المشارك ،الجامعة العربية المفتوحة في الدنيمارك، http://www.ao-academy.org/viewarticle
- محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية**، دار العلوم للنشر والعلوم، عنابة، 2004.
- محمد صغير بلعي، **القانون الإداري "التنظيم –النشاط الإداري"**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004
- ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، لباد للنشر، الطبعة الأولى، سطيف، 2006
- ناصر لباد،**القانون الإداري (النشاط الإداري)**، ج2،مخبر الدراسات،ط،2004
- تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية، **الدورة التكوينية لرؤساء المجالس البلدية**، سطيف، 2008/11/30
- قانون البلدية –قانون الولاية.

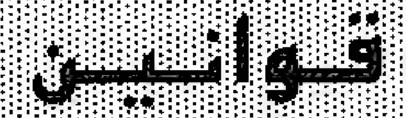

الملاحق

الملاحـــــــق

الملحق رقم: 01

قانون عضوي رقم 99-02- المؤرخ في 8 مارس 1999

12 الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة / العدد 15 21 ذو القعدة عام 1419 هـ



قانون عضوي رقم 99 - 02 مؤرّخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999، يحدّد تنظيم المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفيّة بينهما وبين الحكومة.

إنّ رئيس الجمهوريّة،

- بناء على الدّستور، لاسيّما المواد 115 (الفقرة الأولى) و 123 (الفقرة الثالثة) و165 (الفقرة الثانية) منه،

- وبعد مصادقة البرلمان،

- وبعد رأي المجلس الدّستوريّ،

يصدر القانون العضويّ الآتي نصّه :

الفصل الأوّل
أحكام عامّة

المادّة الأولى : يحدّد هذا القانون العضويّ، طبقا لأحكام المادّة 115 من الدّستور، تنظيم المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، ومجلس الأمّة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفيّة بينهما وبين الحكومة.

المادّة 2 : مع مراعاة أحكام المادّة 93 من الدّستور، يكون مقرّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومقرّ مجلس الأمّة في مدينة الجزائر.

المادّة 3 : لا تنتهك حرمة مقرّ كلّ من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة، وكذا مكان انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا.

توضع تحت تصرّف رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ورئيس مجلس الأمّة، وتحت مسؤوليّتهما وحدهما، الوسائل الضّروريّة لضمان الأمن والنّظام داخل المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة.

المادّة 4 : يجتمع البرلمان في دورتين عاديّتين كلّ سنة، وتدوم كلّ دورة أربعة (4) أشهر على الأقلّ.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادّة 118 من الدّستور.

يحدّد المرسوم الرّئاسيّ المتضمّن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدّورة.

المادّة 5 : يجتمع المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة في دورتي الرّبيع والخريف.

تبتدئ دورة الرّبيع في يوم العمل الثّاني من شهر مارس.

تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثّاني من شهر سبتمبر.

تدوم كلّ دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.

يحدّد تاريخ اختتام كلّ دورة بالتّنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتّشاور مع الحكومة.

تفتتح كلّ دورة من دورات البرلمان وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النّشيد الوطنيّ.

المادّة 6 : تجري أشغال البرلمان ومناقشاته ومداولاته باللّغة العربية.

تكون جلسات البرلمان علانية أو مغلقة وفقا لأحكام المادّة 116 من الدّستور.

المادّة 7 : تنشر في الجريدة الرّسمية لمناقشات كل واحدة من الغرفتين المحاضر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساتهما، مع مراعاة أحكام المادّة 116 (الفقرة 2) من الدّستور.

تنشر محاضر أشغال البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، حسب نفس الأشكال المقرّرة لأشغال الغرفتين.

الملاحـــــــــق

المـــادّة 8 : يحدّد شكل الجريدة الرّسميّة لمناقشات البرلمان ومحتواها بلائحة صادرة من كلّ واحدة من غرفتي البرلمان.

الفصل الثّاني

تنظيم المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة

المادّة 9 : أجهزة كلّ من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة هي :

- الرّئيس،
- المكتب،
- اللّجان الدّائمة.

المادّة 10 : يمكن كلّ غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقيّة واستشاريّة أو رقابيّة، تحدّد في النّظام الدّاخليّ لكلّ من الغرفتين.

المادّة 11 : مع مراعاة أحكام المادّة 181 (الفقرة الثّانية) من الدّستور، ينتخب رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ورئيس مجلس الأمّة وفقا لأحكام المادّة 114 من الدّستور.

يوضّح النّظام الدّاخليّ السّاري المفعول لكلّ غرفة كيفيّات انتخابهما.

المادّة 12 : إذا دعي رئيس مجلس الأمّة لتولّي مهمّة رئيس الدّولة، طبقا لأحكام المادّة 88 من الدّستور، يتولّى النّيابة عنه نائب الرّئيس الأكبر سنّا.

المـــادّة 13 : يتشكّل مكتب كلّ غرفة من الرّئيس ونوّاب الرّئيس، وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين.

يحدّد النّظام الدّاخليّ لكلّ غرفة عدد نوّاب الرّئيس والأعضاء الآخرين وكيفيّات انتخابهم وصلاحيّاتهم.

المادّة 14 : يساعد نوّاب الرّئيس، الرّئيس في تسيير مداولات أجهزة الغرفتين ومناقشاتهما، وكذا في مهام إدارتيهما وتسييرهما.

يوضّح النّظام الدّاخليّ لكلّ غرفة الصّلاحيّات الأخرى المخوّلة للمكتب، زيادة على الصّلاحيّات الّتي خوّلها إيّاه الدّستور وهذا القانون.

المادّة 15 : ينشئ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة من ضمن أعضائهما لجانا دائمة.

يحدّد النّظام الدّاخليّ لكلّ غرفة عددها ومهامّها وفقا لأحكام المادّة 117 من الدّستور.

الفصل الثّالث

العلاقات الوظيفيّة بين غرفتي البرلمان والحكومة

القسم الأوّل

جدول الأعمال

المادّة 16 : يضبط مكتبا الغرفتين وممثّل الحكومة المجتمعون في مقرّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ جدول أعمال الدّورة في بداية كلّ دورة برلمانيّة تبعا لترتيب الأولويّة الّذي تحدّده الحكومة.

المادّة 17 : يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلحّ على استعجاليّته.

عندما يصرّح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدّورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدّورة الجارية.

المادّة 18 : يضبط مكتب كلّ غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها.

المادّة 19 : تخصّص جلستان شهريّا للأسئلة الشّفويّة لأعضاء كلّ غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها.

القسم الثّاني

إيداع مشاريع واقتراحات القوانين ودراستها في اللّجان

الفرع الأوّل

إيداع مشاريع واقتراحات القوانين

المادّة 20 : زيادة على الشّروط المنصوص عليها في المادّة 119 من الدّستور، يشترط في كلّ مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرّر نصّه في شكل موادّ.

المــادّة 21 : يودع رئيس الحكومة مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، مع مراعاة الإجراءات الّتي تنصّ عليها المادّة 119 من الدّستور.

يشعر مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ بالاستلام.

يتلقّى مكتب مجلس الأمّة مشروع أو اقتراح القانون للاطّلاع عليه.

المادّة 22 : مع مراعاة أحكام الفقرة 6 من المادّة 120 من الدّستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أيّ وقت قبل أن يصوّت عليها المجلس الشّعبيّ الوطنيّ.

كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التّصويت عليها ويعلم مجلس الأمّة والحكومة بذلك.

يترتّب على السّحب توقّف إسناد النّص إلى اللّجنة المختصّة ولا يكون بالتّالي ضمن جدول الأعمال.

المادّة 23 : يجب أن يكون كلّ اقتراح قانون موقّعا عليه من عشرين (20) نائبا.

يودع كلّ اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ.

المادّة 24 : لا يقبل أيّ مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ سحبه أو رفضه منذ أقلّ من إثني عشر (12) شهرا.

المادّة 25 : يبلّغ فورا إلى الحكومة اقتراح القانون الّذي تمّ قبوله وفقا لأحكام المادّة 23 أعلاه.

تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ خلال أجل لا يتجاوز شهرين (2).

وإذا لم تبد الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشّهرين (2)، يحيل رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ اقتراح القانون على اللّجنة المختصّة لدراسته.

لا يقبل أيّ اقتراح قانون تمّ رفضه عملا بنصّ المادّة 121 من الدّستور.

المادّة 26 : يمكن أن يسجّل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعدّ اللّجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشّروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، أو مكتب مجلس الأمّة.

الفرع الثّاني
دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللّجان

المادّة 27 : للجان الدّائمة بالبرلمان الحقّ في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها وصلاحيّاتها، إلى ممثّل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلّما دعت الضّرورة إلى ذلك.

يبلّغ رئيس كلّ من الغرفتين الطّلب إلى رئيس الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللّجان الدّائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة، يوجّه إلى رئيس كلّ من الغرفتين، حسب الحالة.

المادّة 28 : يحقّ للّجنة المختصّة ونوّاب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ والحكومة تقديم اقتراحات التّعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللّجنة لدراسته.

يحدّد النّظام الدّاخليّ إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التّعديلات.

القسم الثّالث
إجراءات التّصويت

المادّة 29 : تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التّصويت مع المناقشة العامّة أو إجراء التّصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة.

المادّة 30 : يجري التّصويت برفع اليد، في الاقتراع العامّ، أو بالاقتراع السّرّي.

كما يمكن أن يتمّ التّصويت بالاقتراع العامّ بالمناداة الاسميّة.

المادّة 31 : يقرّر مكتب كلّ غرفة نمط التّصويت طبقا للشّروط المنصوص عليها في هذا القانون، وفي نظامها الدّاخليّ.

الفرع الأوّل
التّصويت مع المناقشة العامّة

المادّة 32 : التّصويت مع المناقشة العامّة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما : المناقشة العامّة والمناقشة مادّة مادّة.

المادّة 33 : يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثّل الحكومة، ومقرّر اللّجنة المختصّة، ثمّ إلى المتدخّلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثّل الحكومة، ومقرّر اللّجنة المختصّة، ثمّ إلى المتدخّلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصبّ التّدخّلات أثناء المناقشة العامّة على كامل النّصّ.

يتناول الكلمة بناء على طلبه ممثّل الحكومة، ورئيس اللّجنة المختصّة، أو مقرّرها ومندوب أصحاب اقتراح القانون.

يقرّر المجلس الشّعبيّ الوطنيّ إثر المناقشات، إمّا التّصويت على النّصّ بكامله، وإمّا التّصويت عليه مادّة مادّة أو تأجيله، ويبتّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثّل الحكومة واللّجنة المختصّة بالموضوع.

المادّة 34 : يمكن ممثّل الحكومة، أو مكتب اللّجنة المختصّة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدّم تعديلات شفويّا خلال المناقشة مادّة مادّة.

إذا تبيّن لرئيس الجلسة أو اللّجنة المختصّة أنّ التّعديل المقدّم على هذا النّصّ يؤثّر في فحوى النّصّ، يقرّر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللّجنة من التّداول في شأن استنتاجاتها بخصوص التّعديل.

يكون توقيف الجلسة وجوبيا، بناء على طلب ممثّل الحكومة، أو مكتب اللّجنة المختصّة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

المادّة 35 : يتدخّل خلال المناقشة مادّة مادّة، وبصدد كلّ مادّة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كلّ تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللّجنة المختصّة وممثّل الحكومة.

وبعد هذه التّدخّلات، يعرض للتّصويت :

* تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون،

* تعديل اللّجنة المختصّة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما،

* تعديلات النّوّاب حسب التّرتيب الّذي يحدّده رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، في حالة انعدام تعديل اللّجنة أو في حالة رفضه،

* مادّة مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النّوّاب أو في حالة رفضها المتتالي.

المادّة 36 : يمكن الرّئيس خلال المناقشة مادّة مادّة، أن يعرض للتّصويت جزءا من النّصّ، في حالة عدم إدخال أيّ تعديل عليه.

وبعد التّصويت على آخر مادّة، يعرض الرّئيس النّصّ بكامله للتّصويت.

الفرع الثّاني
التّصويت مع المناقشة المحدودة

المادّة 37 : يقرّر مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ التّصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثّل الحكومة، أو اللّجنة المختصّة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

لا تفتح المناقشة العامّة خلال المناقشة المحدودة.

وخلال المناقشة مادّة مادّة، لا يأخذ الكلمة إلاّ ممثّل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللّجنة المختصّة أو مقرّرها، ومندوبو أصحاب التّعديلات.

الملاحـــــق

الفرع الثّالث

التّصويت بدون مناقشة

المادّة 38 : يطبّق إجراء التّصويت بدون مناقشة على الأوامر الّتي يعرضها رئيس الجمهوريّة على كلّ غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادّة 124 من الدّستور.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أيّ تعديل.

يعرض النّص بكامله للتّصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع ، بعد الاستماع إلى تقرير اللّجنة المختصّة.

الفرع الرّابع

الإجراء التّشريعيّ في مجلس الأمّة

المادّة 39 : تباشر المناقشة في مجلس الأمّة على النّص المصوّت عليه من قبل المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، من خلال الاستماع إلى ممثّل الحكومة، فإلى مقرّر اللّجنة المختصّة، ثمّ إلى المتدخّلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تنصبّ التّدخّلات أثناء المناقشة العامّة على مجمل النّص.

تأخذ اللّجنة المختصّة وممثّل الحكومة الكلمة بناء على طلب كلّ منهما.

يقرّر مكتب مجلس الأمّة على إثر المناقشات، إمّا المصادقة على النّص بكامله، إذا لم يكن محلّ ملاحظات أو توصيات، وإمّا الشّروع في المناقشة مادّة مادّة.

يأخذ مجلس الأمّة قراره بعد تدخّل كلّ من ممثّل الحكومة واللّجنة المحال عليها الموضوع.

المادّة 40 : يمكن الرّئيس خلال المناقشة مادّة مادّة، أن يعرض للمصادقة جزءا من النّص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللّجنة.

تقدّم اللّجنة المختصّة التّوصيات المتعلّقة بالحكم أو الأحكام محلّ الخلاف والّتي تمثّل رأي مجلس الأمّة، إلى اللّجنة المتساوية الأعضاء.

تنظّم إجراءات تقديم الملاحظات والتّوصيات وإعدادها والشّروط الواجب توفّرها في النّظام الدّاخليّ لمجلس الأمّة.

المادّة 41 : يقرّر مكتب مجلس الأمّة المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثّل الحكومة، أو اللّجنة المحال عليها الموضوع.

الفرع الخامس

تبليغ النّصوص القانونيّة

المادّة 42 : يرسل رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ النّص المصوّت عليه إلى رئيس مجلس الأمّة في غضون عشرة (10) أيّام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال.

المادّة 43 : مع مراعاة أحكام المادّتين 166 و167 من الدّستور، يرسل رئيس مجلس الأمّة النّص النّهائيّ الّذي صادق عليه مجلس الأمّة إلى رئيس الجمهوريّة في غضون عشرة (10) أيّام، ويشعر رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ورئيس الحكومة بهذا الإرسال.

الفرع السّادس

التّصويت على قانون الماليّة

المادّة 44 : يصادق البرلمان على مشروع قانون الماليّة في مدّة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادّة 120 من الدّستور.

يصوّت المجلس الشّعبيّ الوطنيّ على مشروع قانون الماليّة في مدّة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

يصادق مجلس الأمّة على النّص المصوّت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

في حالة خلاف بين الغرفتين ، يتاح للّجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيّام للبتّ في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأيّ سبب كان خلال الأجل المحدّد، يصدر رئيس الجمهوريّة مشروع قانون الماليّة الّذي قدّمته الحكومة بأمر له قوة قانون الماليّة.

الفرع السّابع

المداولة الثّانية

المادّة 45 : يمكن رئيس الجمهوريّة، وفقا لأحكام المادّة 127 من الدّستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوّت عليه، وذلك خلال الثّلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمّة عليه.

في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبيّة ثلثي ($\frac{2}{3}$) النّوّاب، يصبح نصّ القانون لاغيا.

القسم الرّابع

الموافقة على برنامج الحكومة

المادّة 46 : يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشّعبيّ الوطنيّ خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة.

ويفتح المجلس الشّعبيّ الوطنيّ لهذا الغرض مناقشة عامّة.

المادّة 47 : لا يشرع في المناقشة العامّة المتعلّقة ببرنامج الحكومة إلاّ بعد سبعة (7) أيّام من تبليغ البرنامج إلى النّوّاب.

المادّة 48 : يتمّ التّصويت على برنامج الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة.

القسم الخامس

عرض برنامج الحكومة
على مجلس الأمّة

المادّة 49 : يقدّم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمّة عرضا حول برنامجه خلال العشرة (10) أيام، على الأكثر، الّتي تعقب موافقة المجلس الشّعبيّ الوطنيّ عليه وفق أحكام المادّة 80 من الدّستور.

يمكن مجلس الأمّة أن يصدر لائحة حسب نفس الشّروط المحدّدة في الموادّ من 52 إلى 55 من هذا القانون.

القسم السّادس

بيان السياسة العامّة

المادّة 50 : تقدّم الحكومة كلّ سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، بيانا من السّياسة العامّة طبقا لأحكام المادّة 84 من الدّستور.

يترتّب على بيان السّياسة العامّة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

المادّة 51 : تقدّم اقتراحات اللّوائح الّتي تتعلّق ببيان السّياسة العامّة خلال الإثنتين والسّبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصّة بالبيان.

المادّة 52 : يجب أن يوقّع اقتراح اللاّئحة عشرون (20) نائبا على الأقلّ ليكون مقبولا وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ.

المادّة 53 : لا يمكن أن يوقّع النّائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة.

المادّة 54 : تعرض اقتراحات اللّوائح للتّصويت، في حالة تعدّدها، حسب تاريخ إيداعها.

إنّ مصادقة المجلس الشّعبيّ الوطنيّ على إحدى هذه اللّوائح بأغلبيّة أعضائه، يجعل اللّوائح الأخرى لاغية.

المادّة 55 : لا يتدخّل أثناء المناقشات الّتي تسبق التّصويت على اقتراحات اللّوائح الّتي تتعلّق ببيان الحكومة من السياسة العامّة إلاّ :

* الحكومة، بناء على طلبها،
* مندوب أصحاب اقتراح اللاّئحة،
* نائب يرغب في التّدخل ضدّ اقتراح اللاّئحة،
* نائب يرغب في التّدخل لتأييد اقتراح اللاّئحة.

الملاحـــــــق

المـادّة 56 : طبقا لأحكام المادّة 84، الفقرة الأخيرة من الدّستور، يمكن الحكومة أن تقدّم بيانا من السّياسة العامّة أمام مجلس الأمّة.

القسم السّابع

ملتمس الرّقابة

المـادّة 57 : يجب أن يوقّع ملتمس الرّقابة، ليكون مقبولا، سبع ($\frac{1}{7}$) عدد النّواب على الأقلّ، وذلك طبقا لأحكام المادّة 135 من الدّستور.

المـادّة 58 : لا يمكن أن يوقّع النّائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد.

المادّة 59 : يودع نصّ ملتمس الرّقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ.

ينشر نصّ ملتمس الرّقابة في الجريدة الرّسميّة لمناقشات المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، ويعلّق ويوزّع على كافّة النّواب.

المـادّة 60 : لا يتدخّل أثناء المناقشات الّتي تسبق التّصويت على ملتمس الرّقابة المتعلّق ببيان الحكومة عن السّياسة العامّة، إلاّ :

* الحكومة، بناء على طلبها،

* مندوب أصحاب ملتمس الرّقابة،

* نائب يرغب في التّدخّل ضدّ ملتمس الرّقابة،

* نائب يرغب في التّدخل لتأييد ملتمس الرّقابة.

المادّة 61 : طبقا لأحكام المادّتين 136 و 137 من الدّستور، يجب أن يوافق على ملتمس الرّقابة بتصويت أغلبيّة ثلثي ($\frac{2}{3}$) النّواب.

لا يتمّ التّصويت إلاّ بعد ثلاثة (3) أيّام من تاريخ إيداع ملتمس الرّقابة.

إذا صادق المجلس الشّعبيّ الوطنيّ على ملتمس الرّقابة، يقدّم رئيس الحكومة استقالة حكومته.

القسم الثّامن

التّصويت بالثّقة

المـادّة 62 : يكون تسجيل التّصويت بالثّقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب رئيس الحكومة، وفقا لأحكام المادّة 84 من الدّستور.

المـادّة 63 : يمكن أن يتدخّل خلال المناقشة الّتي تتناول التّصويت بالثّقة لفائدة الحكومة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيّد التّصويت بالثّقة ونائب آخر ضدّ التّصويت بالثّقة.

المـادّة 64 : يكون التّصويت بالثّقة بالأغلبية البسيطة.

في حالة رفض التّصويت بالثّقة، يقدّم رئيس الحكومة استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادّتين 84 و 129 من الدّستور.

القسم التّاسع

الاستجواب

المـادّة 65 : يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع السّاعة وفقا لأحكام المادّة 133 من الدّستور.

يبلّغ رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو رئيس مجلس الأمّة نصّ الاستجواب الّذي يوقّعه، حسب الحالة، على الأقلّ ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمّة، إلى رئيس الحكومة خلال الثّماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه.

المـادّة 66 : يحدّد مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمّة، بالتّشاور مع الحكومة، الجلسة الّتي يجب أن يدرس الاستجواب فيها.

تكون هذه الجلسة خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر، الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب.

المـادّة 67 : يقدّم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمّة المخصّصة لهذا الغرض.

تجيب الحكومة عن ذلك.

الملاحـــــــق

القسم العاشر

الأسئلة الشّفويّة والكتابيّة

المادّة 68 : طبقا لأحكام المادّة 134 من الدّستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أيّ سؤال شفويّ أو كتابيّ إلى أيّ عضو في الحكومة.

المادّة 69 : يودع نصّ السّؤال الشّفويّ من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمّة ، عشرة (10) أيام عمل على الأقلّ قبل يوم الجلسة المقرّرة لهذا الغرض.

يرسل رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو رئيس مجلس الأمّة السّؤال فورا إلى رئيس الحكومة.

المادّة 70 : تخصّص خلال الدّورات العاديّة جلسة كلّ خمسة عشر (15) يوما للأسئلة الشّفويّة المطروحة على أعضاء الحكومة.

يحدّد اليوم الّذي يتمّ فيه تناول الأسئلة الشّفويّة بالتّشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان وبالاتّفاق مع الحكومة.

لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كلّ جلسة.

يتمّ ضبط عدد الأسئلة الّتي يتعيّن على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالاتّفاق بين مكتب كلّ غرفة والحكومة.

المادّة 71 : يعرض صاحب السّؤال الشّفويّ سؤاله.

يمكن صاحب السّؤال، إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد، كما يمكن عضو الحكومة أن يردّ عليه.

المادّة 72 : يمكن أعضاء البرلمان أن يوجّهوا أسئلة كتابيّة إلى أيّ عضو في الحكومة.

يودع نصّ السّؤال الكتابيّ من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمّة.

يرسل رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو رئيس مجلس الأمّة السّؤال فورا إلى رئيس الحكومة.

المادّة 73 : عملا بأحكام المادّة 134 من الدّستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السّؤال الكتابيّ الّذي وجّه إليه، على الشّكل الكتابيّ، خلال أجل الثّلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السّؤال الكتابيّ.

يودع الجواب، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مكتب مجلس الأمّة، ويبلّغ إلى صاحبه.

المادّة 74 : إذا رأت إحدى الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة الشّفويّ أو الكتابيّ يبرّر إجراء مناقشة، تفتتح هذه المناقشة وفقا للشّروط المنصوص عليها في النّظام الدّاخليّ لكلّ من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة.

يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السّؤال الكتابيّ أو الشّفويّ المطروح على عضو الحكومة.

المادّة 75 : تنشر الأسئلة الشّفويّة والكتابيّة والأجوبة المتعلّقة بها حسب نفس الشّروط الخاصّة بنشر محاضر مناقشات كلّ غرفة في البرلمان.

القسم الحادي عشر

لجان التّحقيق

المادّة 76 : طبقا لأحكام المادّة 161 من الدّستور، يمكن كل من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ومجلس الأمّة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أيّ وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامّة.

المادّة 77 : يتمّ إنشاء لجنة التّحقيق من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمّة بالتّصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمّة ويوقّعها، على الأقلّ، عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمّة.

المادّة 78 : يعيّن المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمّة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشّروط الّتي يحدّدها النّظام الدّاخليّ لكلّ منهما في تشكيل اللّجان الدّائمة.

تعلم الغرفة الّتي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك.

الملاحـــــق

المادّة 79 : لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدّت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائيّة إذا تعلّق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف.

المادّة 80 : تكتسي لجان التّحقيق طابعا مؤقّتا وتنتهي مهمّتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستّة (6) أشهر قابلة للتّمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمّتها.

المادّة 81 : لا يعيّن في لجنة تحقيق النّواب أو أعضاء مجلس الأمّة الّذين وقّعوا اللاّئحة المتضمّنة إنشاء هذه اللّجنة.

المادّة 82 : يجب على أعضاء لجان التّحقيق أن يتقيّدوا بسرّيّة تحرّياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم.

المادّة 83 : يمكن لجنة التّحقيق أن تستمع إلى أيّ شخص وأن تعاين أيّ مكان وأن تطّلع على أيّة معلومة أو وثيقة ترى أنّ لها علاقة بموضوع التّحقيق، مع مراعاة أحكام المادّة 84 أدناه.

يرسل رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو رئيس مجلس الأمّة، حسب الحالة، إلى رئيس الحكومة، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة.

يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتّفاق مع رئيس الحكومة.

يوجّه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزّيارات إلى إطارات المؤسّسات والإدارات العموميّة وأعوانها قصد المعاينة الميدانيّة للاستماع إليهم عن طريق السّلطة السّلّميّة الّتي يتبعونها.

يعدّ عدم الامتثال أمام لجنة التّحقيق تقصيرا جسيما يدوّن في التّقرير، وتتحمّل السّلطة السّلّميّة الوصيّة كامل مسؤوليّاتها.

المادّة 84 : تخوّل لجنة التّحقيق الاطّلاع على أيّة وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك الّتي تكتسي طابعا سرّيّا واستراتيجيّا يهمّ الدّفاع الوطنيّ والمصالح الحيويّة للاقتصاد الوطنيّ وأمن الدّولة الدّاخليّ والخارجيّ.

يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبرّرا ومعلّلا من طرف الجهات المعنيّة.

المادّة 85 : يسلّم التّقرير الّذي أعدّته لجنة التّحقيق إلى رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو رئيس مجلس الأمّة، حسب الحالة.

يبلّغ التّقرير إلى كلّ من رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة.

كما يوزّع على النّواب أو على أعضاء مجلس الأمّة، حسب الحالة.

المادّة 86 : يمكن أن يقرّر المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمّة نشر التّقرير كلّيا أو جزئيّا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانيّة بعد رأي الحكومة.

يبتّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو مجلس الأمّة، حسب الحالة، في ذلك من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدّمه مقرّر لجنة التّحقيق ويبيّن فيه الحجج المؤيّدة أو المعارضة لنشر التّقرير كلّيا أو جزئيّا.

يمكن كل من المجلس الشّعبيّ الوطنيّ و مجلس الأمّة، عند الاقتضاء، أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التّقرير.

الفصل الرّابع
اللّجنة المتساوية الأعضاء

المادّة 87 : يبلّغ طلب رئيس الحكومة باجتماع اللّجنة المتساوية الأعضاء، طبقا للشّروط المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادّة 120 من الدّستور، إلى رئيس كل غرفة.

تجتمع اللّجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطّلب.

المادّة 88 : يحدّد عدد ممثّلي كل غرفة في اللّجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء.

المادّة 89 : تجتمع اللّجان المتساوية الأعضاء من كلّ نصّ قانونيّ، بالتّناوب، إمّا في مقرّ المجلس الشّعبيّ الوطنيّ وإمّا في مقرّ مجلس الأمّة.

الملاحـــــــــق

المـادّة 90 : يعقد الاجتماع الأوّل للّجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنّا.

تنتخب اللّجنة المتساوية الأعضاء مكتبا لها من بين أعضائها، يتكوّن من رئيس ونائب رئيس ومقرّرين اثنين (2).

ينتخب الرّئيس من ضمن أعضاء الغرفة الّتي تجتمع اللّجنة في مقرّها.

وينتخب نائب الرّئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرّر لكلّ غرفة.

المادّة 91 : تدرس اللّجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محلّ الخلاف الّتي أحيلت عليها حسب الإجراء العاديّ المتّبع في اللّجان الدّائمة المنصوص عليها في النّظام الدّاخليّ السّاري على الغرفة الّتي تجتمع اللّجنة في مقرّها.

المادّة 92 : يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللّجنة المتساوية الأعضاء.

المادّة 93 : يمكن اللّجنة المتساوية الأعضاء أن تستمع لكلّ عضو في البرلمان و/أو أيّ شخص ترى أنّ الاستماع إليه مفيد لأشغالها.

يرسل رئيس اللّجنة المتساوية الأعضاء، طلب الاستماع لعضو البرلمان حسب الحالة، إلى رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ أو رئيس مجلس الأمّة.

المادّة 94 : يقترح تقرير اللّجنة المتساوية الأعضاء نصّا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف.

لا تتناول استنتاجات اللّجنة المتساوية الأعضاء إلاّ الأحكام الّتي صوّت عليها المجلس الشّعبيّ الوطنيّ ولم تحصل على ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أصوات أعضاء مجلس الأمّة.

في حالة رفض مجلس الأمّة النّصّ كاملا، لا يعطّل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرّابعة من المادّة 120 من الدّستور.

يبلّغ تقرير اللّجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة الّتي عقدت اللّجنة الاجتماعات في مقرّها.

المادّة 95 : تعرض الحكومة النّصّ الّذي أعدّته اللّجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادّة 120 من الدّستور.

تبتّ كلّ غرفة أوّلا في التّعديلات المقترحة قبل المصادقة على النّصّ بكامله.

المادّة 96 : إذا لم تتوصّل الغرفتان، على أساس نتائج اللّجنة المتساوية الأعضاء، إلى المصادقة على نصّ واحد، وإذا استمرّ الخلاف، تسحب الحكومة النّصّ.

المـادّة 97 : توضّح الكيفيّات الأخرى لسير اللّجنة المتساوية الأعضاء، عند الاقتضاء، في النّظام الدّاخليّ المطبّق عليها.

الفصل الخامس
البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا

المادّة 98 : يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بناء على استدعاء من رئيس الجمهوريّة، في الحالات المنصوص عليها في الموادّ 91، الفقرة 2، و 93 و 95 و 102، الفقرة الأخيرة، و130، الفقرة 2، و 176 من الدّستور، وباستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادّة 90، الفقرة 4.

يجتمع البرلمان وجوبا، باستدعاء من رئيس مجلس الأمّة، في الحالات المنصوص عليها في المادّة 88، الفقرات، 2، 3 و 5، من الدّستور.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الأمّة في الحالة المنصوص عليها في المادّة 177 من الدّستور.

المادّة 99 : يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا رئيس مجلس الأمّة في الحالات المنصوص عليها في المادّة 88، الفقرات 2، 3 و 5، والموادّ 91، الفقرة 2، و 93، و 95 و 102، الفقرة الأخيرة، و 130، الفقرة 2، و 176 و 177 من الدّستور.

ويرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا رئيس المجلس الشّعبيّ الوطنيّ، في الحالة المنصوص عليها في المادّة 90، الفقرة 4، من الدّستور.

المادّة 100 : تضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، في نظام داخليّ تقترحه لجنة مكوّنة من مكتبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنّا، ويصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في بداية جلساته.

الفصل السّادس

أحكام مختلفة وختاميّة

المادّة 101 : توضع تحت تصرّف كلّ غرفة، وتحت سلطة رئيسها، المصالح الإداريّة والتّقنيّة الضّروريّة لإدارتها.

المادّة 102 : يضبط البرلمان القانون الأساسيّ لموظّفيه ويصادق عليه.

المادّة 103 : تتمتّع كلّ غرفة في البرلمان بالاستقلاليّة الماليّة.

تصوّت كلّ غرفة في البرلمان على ميزانيّتها بناء على اقتراح من مكتبها خلال دورة الخريف من كلّ سنة.

تبلّغ الميزانيّة إلى الحكومة لدمجها في قانون الماليّة.

المادّة 104 : يخضع التّسيير الماليّ في كلّ غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة.

المادّة 105 : ينشر هذا القانون العضويّ في الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطيّة الشّعبيّة.

حرّر بالجزائر في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999.

اليمين زروال

مراسيم تنظيميّة

مرسوم رئاسيّ رقم 99 - 58 مؤرّخ في 19 ذي القعدة عام 1419 الموافق 7 مارس سنة 1999، يتضمّن إعلان حداد وطني.

إنّ رئيس الجمهوريّة ،

- بناء على الدّستور، لاسيّما المادّتان 77-6 و125 (الفقرة الأولى) منه ،

- وبمقتضى القانون رقم 63-145 المؤرّخ في 25 أبريل سنة 1963 الّذي يحدّد مواصفات العلم الوطني،

- وبمقتضى المرسوم الرّئاسيّ رقم 97-365 المؤرّخ في 25 جمادى الأولى عام 1418 الموافق 27 سبتمبر سنة 1997 والمتعلّق بشروط استعمال العلم الوطني،

- ونظرا لوفاة سموّ الشّيخ عيسى بن سلمان آل خليفة ، أمير دولة البحرين،

يرسم ما يأتي :

المادّة الأولى : يعلن حداد وطني أيّام 19 و20 و21 ذي القعدة عام 1419 الموافق 7 و8 و9 مارس سنة 1999.

المادّة 2 : ينكّس العلم الوطني في كامل التّراب الوطني على كل البنايات الّتي تأوي المؤسّسات ، لاسيّما المنصوص عليها في المرسوم الرّئاسيّ رقم 97-365 المؤرّخ في 25 جمادى الأولى عام 1418 الموافق 27 سبتمبر سنة 1997 والمذكور أعلاه.

المادّة 3 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرّسمية للجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطيّة الشّعبيّة.

حرّر بالجزائر في 19 ذي القعدة عام 1419 الموافق 7 مارس سنة 1999.

اليمين زروال

الملاحـــــق

الملحق رقم: 02

نموج عن بعض الامتحانات رتبة متصرف إداري

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي — مركز امتحان جامعة قاصدي مرباح ورقلة

اختبار للإلتحاق برتبة متصرف (خارجي) — المدة:03 سا المعامل:03 دورة: نوفمبر 2008

16 نوفمبر 2008

اختبار اختياري:

أجـــب عـن أحـد الاختيـارات التاليــة:

الاختيار الأول (القانون العام):

أجب عن الأسئلة التالية:

1. مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي؟
2. أنواع الرقابة على الادارة؟
3. توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الاداري؟

الاختيار الثاني (الاقتصاد و المالية العامة):

أجب عن الأسئلة التالية:

1- يقال ((....الإقتصاد هو علم صنع الإختيارات ....)) حلل وناقش ؟ 08 نقاط

2- أذكر طرق تقدير وعاء الضريبة مع شرح واحدة منها ؟ 03 نقاط

3- عرف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي مع ذكر المسؤوليات؟03 نقاط

4- عرف كل من الإنتاج والإستهلاك والإدخار ؟03 نقاط

5- ما الفرق بين السند والسهم ؟ 03 نقاط

الاختيار الثالث (المناجمنت العمومي):

أجب عن الأسئلة التالية:

1 -حدد المجالات أو المهام الرئيسية لتسيير الموارد البشرية وبشرح ؟06 نقاط

2-تكلم بشرح عن جميع مصادر تمويل الميزانية العامة للدولة وميزانية الجماعات المحلية ؟08 نقاط

3- ماهي هيأت الرقابة المتخصصة في تنفيذ وتسيير الميزانية العامة للدولة ؟06 نقاط

إنتهى	الصفحة 01/01	بالتوفيق

الملاحــــــــق



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



مركز امتحان جامعة قاصدي مرباح ورقلة

رتبـــة: متصرف

المدة:03 سا المعامل:02

اختبار في مادة الثقافة العامة

2009 جانفي 06

يعتقد الكثير من عامة الناس أن البيروقراطية شر لا بد منه, في حين وجدت البيروقراطية لتسيير المنظمات الضخمة مثل الجهاز الحكومي. بين ذلك مبرزا :

- مفهوم النظام البيروقراطي.
- آليات مكافحة الأمراض البيروقراطية

إنتهى	الصفحة 01	بالتوفيق

الملاحـــــق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي — مركز امتحان جامعة قاصدي مرباح ورقلة

الرتبـــــة: متصـــــرف — الدورة الإستثنائية جانفي 2009

المـــدة: 03 سا المعامـل:03

إختبـــار إختيـــاري

أجب على أحد الإختيارات الأتية:

الإختيار الأول: (القانون العام)

أجب على مايلي:

1- الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

2- الدور الرقابي للمجلس الدستوري

3- شروط شرعية القرار الإداري

الإختيار الثاني: (الإقتصاد والمالية العامة)

السؤال الأول: أجب على مايلي

ما الفرق بين النمو والتنمية

السؤال الثاني: أجب على مايلي بإختصار

أ) عرف قانون المالية وما هي أنماطه؟

ب) ما معنى خطر الصرف؟

ج) عرف الصفقة العمومية وما هي شروطها؟

الإختيار الثالث: (المناجمنت العمومي)

السؤال الأول: لقد أثبت المشرع الجزائري للموظف العمومي عدة حقوق من بينها حقوق الحماية الإجتماعية، فيم تتمثل هذه الحقوق (حقوق الحماية الإجتماعية)؟

السؤال الثاني: تعتبر الإحالة على الإستيداع إحدى الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي:

- بين بالتفصيل حالات الإحالة على الإستيداع ومددها القانونية
- ما هي الأثار القانونية المترتبة عن وضع الموظف في حالة الإستيداع بالنسبة لمساره المهني؟ وما هي إلتزاماته القانونية أثناءها؟

إنتهى	الصفحة 01/01	بالتوفيق

الملاحـــــق


الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



مركز امتحان جامعة قاصدي مرباح ورقلة

رتبـــة: متصرف — المدة:03 سا المعامل:02

اختبار في مادة الثقافة العامة

2009 جانفي 0 5

يعتقد الكثير من عامة الناس أن البيروقراطية شر لا بد منه. في حين وجدت البيروقراطية لتسيير المنظمات الضخمة مثل الجهاز الحكومي. بين ذلك مبرزا :

- مفهوم النظام البيروقراطي.
- آليات مكافحة الأمراض البيروقراطية

إنتهى	الصفحة 01	بالتوفيق


الفهرس

الفهـــــــــرس

الفهــــــــــــرس

الفهـــــــــــــــرس

الفهــــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــرس

الفهـــــــــــرس

الفهـــــــــرس